MĂDĂLINA-ELENA MIHĂILESCU

DREPT ADMINISTRATIV. PARTEA GENERALĂ

Curs universitar

III329 251
BCU IASI

Editura Hamangiu
2016

Carte universitară
BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

III329 251
BCU IASI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

129

Drept administrativ. Partea generală

Curs universitar

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Copyright © 2016
Editura Hamangiu SRL

Editură acreditată **CNCS** – Consiliul Național al Cercetării Științifice

Toate drepturile rezervate **Editurii Hamangiu**
Nicio parte din această lucrare nu poate fi copiată fără acordul scris al **Editurii Hamangiu**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
MIHĂILESCU, MĂDĂLINA-ELENA
Drept administrativ : partea generală : curs universitar / Mădălina-Elena Mihăilescu. - București : Editura Hamangiu, 2016
Conține bibliografie
ISBN 978-606-27-0527-5
342.9(498)(075.8)

Editura Hamangiu
București, Str. Col. Popeea nr. 36, sector 5
O.P. 5, C.P. 91

Vânzări:
021.336.01.25
031.425.42.24

Tel./Fax:
021.336.04.43
031.805.80.21

E-mail:
redactie@hamangiu.ro;
distributie@hamangiu.ro

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Mădălina-Elena MIHĂILESCU

S
347 916

Drept administrativ. Partea generală

Curs universitar

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ "M. EMINESCU" • IAȘI •
7. AUG. 2020
ALE
0 000011 01732 BCU IAȘI
BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Editura Hamangiu
2016

Mădălina-Elena MIHĂILESCU

Este absolventă a Facultății de Drept şi a celei de Ştiințe Administrative, Politice şi ale Comunicării (specializarea Jurnalism) din cadrul Universității „Babeş-Bolyai" din Cluj-Napoca. Este doctor în drept din anul 2011 (Universitatea din Bucureşti), lector universitar la Facultatea de Ştiințe Juridice, Sociale şi Politice a Universității „Dunărea de Jos" din Galați (2011-prezent) şi avocat definitiv specializat în materie de contencios administrativ, drept civil şi contravențional (2007-prezent), având o experiență de 12 ani atât în sfera practicii, cât şi a activității de predare, aceasta din urmă începând încă din anul 2004. Din 2012, este titular al cursurilor de *Drept administrativ* şi *Ştiința administrației* la Facultatea de Ştiințe Juridice, Sociale şi Politice a Universității „Dunărea de Jos" din Galați.

A publicat diverse lucrări de specialitate, precum monografia *Sancțiunile contravenționale. Aspecte de drept material în dreptul românesc şi comparat* (Editura Hamangiu, 2011) şi *peste 40 de articole* apărute în reviste indexate în baze de date internaționale (de exemplu, Curierul Judiciar, Analele Universității din Bucureşti, Revista de drept public, Journal of Law and Administrative Sciences, Journal of Legal Studies, Public Administration and Regional Studies, Buletin de Informare Legislativă) sau în volumele unor conferințe naționale ori internaționale apărute la edituri recunoscute în plan național sau internațional (Editura Monitorul Oficial, Editura Universitară, Editura Pro Universitaria, Editura Universul Juridic, Editura C.H. Beck, Editura Lumen sau Editura Medimond Monduzzi, Italia).

A participat la mai multe conferințe şi sesiuni ştiințifice organizate, de exemplu, de Centrul de Drept Constituțional şi Instituții Politice din cadrul Universității din Bucureşti, Editura Lumen din Iaşi, Universitatea „Andrei Şaguna" din Constanța, Universitatea „Dunărea de Jos" din Galați, Şcoala doctorală a Universității din Bucureşti (în perioada 2008-2011) sau Institutul de Ştiințe Administrative „Paul Negulescu" din Sibiu, susținând prelegeri pe diverse teme de interes din zona dreptului administrativ sau contravențional.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuvânt-înainte

„Prima problemă ce se pune în alcătuirea unui manual sau a unui tratat" – spunea Erast Diti Tarangul în *Tratatul de drept administrativ* din 1944 – „este problema metodei care urmează să fie aplicată în cercetările şi expunerile din lucrare. În special în ştiinţa dreptului administrativ, problema metodei este de o copleşitoare importanţă, deoarece cunoaşterea şi pătrunderea acestui domeniu, atât de variat şi de complex, depind de metoda pe care o aplicăm în cercetările şi expunerile noastre".

Pornind de la considerente similare, cursul universitar denumit *Drept administrativ. Partea generală* şi-a propus să vină în întâmpinarea studenţilor începători, aflaţi la un prim impact cu meandrele dreptului, în general, şi ale dreptului administrativ, în particular.

Având în vedere că lucrarea se adresează studenţilor de la specializarea Drept ori Administraţie publică din anii I sau II (fără a exclude însă o eventuală utilitate a ei şi pentru practicienii interesaţi de domeniu în sine şi, în mod special, de mutaţiile legislative de ultimă oră în materia dreptului administrativ), am încercat să realizăm o trecere în revistă a celor mai importante aspecte legate de structura administraţiei publice, funcţionarea acesteia, modul de utilizare şi de gestionare a resurselor sale, organizarea serviciilor publice, funcţiile şi funcţionarii publici şi, bineînţeles, tradiţionalele probleme legate de structura normei de drept administrativ, raporturile tipice de drept administrativ sau izvoarele scrise ori nescrise specifice, ceea ce a determinat utilizarea în titlu a sintagmei „partea generală".

Structurat în 12 teme – pe care ne-am străduit să le tratăm într-un limbaj accesibil în primul rând celor aflaţi încă pe băncile facultăţilor –, cursul surprinde aspecte de ordin istoric, evolutiv în privinţa fiecărei autorităţi sau instituţii în parte (Preşedinte, Guvern, prefect, consilii locale şi judeţene, primari), cât şi a administraţiei în ansamblul său (de exemplu, organizarea administrativ-teritorială a României de-a lungul timpului). Totodată, am abordat şi chestiuni considerate de noi ca fiind relevante în materie de drept comparat sau drept românesc, ţinând cont de toate modificările legislative în domeniu de până la nivelul începutului de an 2016.

Speranţa noastră este ca, după parcurgerea acestui material, în care s-au făcut trimiteri şi la aspecte de ordin practic, în cadrul textului în sine sau în notele de subsol, prezentarea teoretică fiind însoţită şi de scurte trimiteri la tumultoasa activitate de ultimă oră de la nivel parlamentar sau guvernamental ori a autorităţilor administraţiei publice locale, şi după confruntarea cu aspectele practice tratate în cadrul seminariilor de specialitate, dreptul administrativ să devină o disciplină cel puţin la fel de atractivă ca şi altele cuprinse în planurile de învăţământ şi care cuceresc ceva mai uşor simpatia auditorilor.

martie 2016 **Mădălina-Elena Mihăilescu**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

alin.	–	alineatul
art.	–	articolul
C. civ.	–	Codul civil
C. fisc.	–	Codul fiscal
C. muncii	–	Codul muncii
C. pen.	–	Codul penal
C. proc. civ.	–	Codul de procedură civilă
C. proc. pen.	–	Codul de procedură penală
C.J.C.E./C.J.U.E	–	Curtea de Justiție a Comunităților/Uniunii Europene
Dreptul	–	revista Dreptul
ed.	–	ediția
Ed.	–	Editura
H.G.	–	hotărârea Guvernului
I.C.C.J.	–	Înalta Curte de Casație şi Justiție
J.O.	–	Jurnalul Oficial al Comunităților/Uniunii Europene
lit.	–	litera
M. Of.	–	Monitorul Oficial al României, Partea I
nr.	–	numărul
O.G.	–	ordonanța Guvernului
O.U.G.	–	ordonanța de urgență a Guvernului
p.	–	pagina
parag.	–	paragraful
pct.	–	punctul
R.D.Pb.	–	Revista de drept public
R.R.D.C.	–	Revista română de drept comunitar
R.R.D.M.	–	Revista română de dreptul muncii
R.S.J.	–	Revista de studii juridice
S.U.B.B.	–	Studia Universitatis Babeş-Bolyai
vol.	–	volumul

La elaborarea prezentei lucrări s-a avut în vedere legislația publicată până la data de **15 martie 2016.**

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Tema 1. Aspecte fundamentale ale dreptului administrativ şi ale administrației publice 1

§1. Noțiuni generale de drept administrativ – componentă a ramurii de drept public 1
1.1. Dreptul administrativ – componentă a ramurii de drept public 1
1.2. Legătura dintre dreptul administrativ, dreptul constituțional şi cel european 4

§2. Noțiuni generale privind administrația publică şi autoritatea publică 7

§3. Sfera, definiția şi trăsăturile administrației publice 9
3.1. Sfera de cuprindere a administrației publice 9
3.2. Definiția şi trăsăturile administrației publice 12

§4. Autoritatea publică şi autoritatea administrației publice 17
4.1. Noțiunea de autoritatea publică 17
4.2. Sumar al autorităților administrației publice în România 19

§5. Importanța principiului separației puterilor în stat în sfera dreptului administrativ 22
5.1. Aspecte generale privind puterile în stat şi separația acestora 22
5.2. Relația administrație publică - Executiv 25

§6. Instituția publică şi puterea publică 27
6.1. Noțiunea de instituție publică şi instituție de utilitate publică 27
6.2. Puterea publică 30

§7. Noțiunea de interes public, serviciu public şi ordine publică 32
7.1. Interesul public 32
7.2. Serviciul public 34
7.2.1. Noțiunea de serviciu public 34
7.2.2. Clasificarea serviciilor publice 36
7.2.3. Trăsăturile serviciului public 38
7.3. Ordinea publică 39

§8. Teoria conceptelor juridice nedeterminate şi a puterii discreționare 40
Repere bibliografice 41

Tema 2. Dreptul administrativ. Noțiune, definiție, obiect 44

§1. Noțiunea de drept administrativ 44

§2. Definiția şi trăsăturile dreptului administrativ 44
2.1. Definiția dreptului administrativ 44
2.2. Trăsăturile caracteristice ale dreptului administrativ 47

§3. Aspecte privind obiectul dreptului administrativ 53
3.1. Generalități 53
3.2. Curentele de opinie (tezele) privind obiectul dreptului administrativ 55
3.2.1. Prezentare 55
3.2.2. Comentarii privind curentele de opinie 56
Repere bibliografice 63

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

Tema 3. Izvoarele dreptului administrativ 65

§1. Noțiuni introductive privind izvoarele dreptului administrativ 65
§2. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ 69
2.1. Prezentare generală 69
2.2. Acte normative care îmbracă forma legii – izvor scris pentru dreptul administrativ 71
2.3. Acte normative subordonate legii – izvor scris pentru dreptul administrativ 76
2.4. Alte acte normative – izvor pentru dreptul administrativ 78
§3. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ 78
3.1. Cutuma (obiceiul) 78
3.2. Jurisprudența 81
3.3. Doctrina (doctrina juridică) 83
§4. Izvoarele dreptului administrativ european 84
4.1. Izvoare scrise 84
4.1.1. Izvoare ale dreptului primar al Uniunii Europene 84
4.1.2. Izvoare ale dreptului derivat al Uniunii Europene (legislația secundară) 84
4.1.3. Izvoare de drept complementar (dreptul terțiar) 86
4.2. Izvoare nescrise. Cutuma şi jurisprudența 86
Repere bibliografice 88

Tema 4. Normele şi raporturile de drept administrativ 91

§1. Noțiuni generale şi trăsături 91
1.1. Considerații generale privind norma de drept şi norma de drept administrativ 91
1.2. Trăsăturile normelor de drept administrativ 92
§2. Clasificarea normelor de drept administrativ 94
2.1. Clasificarea normelor de drept administrativ în cazul folosirii a două criterii 94
2.2. Clasificarea normelor de drept administrativ în cazul folosirii mai multor criterii 96
§3. Structura normei de drept administrativ 98
3.1. Structura internă sau logico-juridică a normelor de drept administrativ 98
3.1.1. Ipoteza 99
3.1.2. Dispoziția 102
3.1.3. Sancțiunea 103
3.2. Structura externă sau tehnico-juridică a normei de drept administrativ 105
3.3. Compararea normelor de drept public cu normele dreptului privat 105
§4. Raporturile de drept administrativ 106
4.1. Definiția, trăsăturile şi elementele raportului de drept administrativ 106
4.1.1. Definiția raportului de drept administrativ 106
4.1.2. Trăsăturile raportului de drept administrativ 108
4.1.3. Elementele constitutive ale raportului de drept administrativ 109
4.2. Clasificarea raportului de drept administrativ. Categorii de raporturi 111
4.2.1. Raporturi de drept administrativ care se nasc în interiorul administrației publice 111
4.2.2. Raporturi care se formează între un subiect din cadrul administrației publice şi unul din afara acestui sistem 113
Repere bibliografice 114

Tema 5. Despre organizarea administrației publice în România 116

§1. Principii şi concepte de organizare a administrației publice 116

§2. Noțiuni specifice de organizare a administrației 120
2.1. Organizarea administrației publice în România postdecembristă 123
2.2. Administrația de stat 124
2.2.1. Administrația de stat centrală 124
2.2.2. Administrația de stat în teritoriu 129

§3. Administrația publică locală 130
3.1. Administrația locală de bază 130
3.2. Administrația locală intermediară 130
3.3. Resursele umane, materiale şi financiare ale autorităților administrației publice 131
3.4. Tendințe în îmbunătățirea organizării administrativ-teritoriale 133

§4. Trăsături caracteristice şi criterii de clasificare a autorităților (organelor) administrației publice 134
4.1. Despre autorități (organe) ale administrației publice 134
4.2. Trăsăturile caracteristice ale autorităților (organelor) administrației publice 137
4.3. Criterii de clasificare şi clasificarea autorităților (organelor) administrației publice 138

§5. Sarcinile, atribuțiile, competența şi capacitatea autorităților (organelor) administrației publice 140
5.1. Sarcinile şi atribuțiile autorităților (organelor) administrației publice 140
5.2. Competența şi capacitatea autorităților (organelor) administrației publice 142
5.2.1. Despre capacitatea autorităților (organelor) administrației publice 142
5.2.2. Despre competența autorităților (organelor) administrației publice 143
Repere bibliografice 147

Tema 6. Despre sfera executivului în România. Partea I – Preşedintele 149

§1. Dualismul (bicefalismul) executivului românesc. Forma de guvernământ şi regimul politic 149
1.1. Despre puterea executivă şi Preşedinte 149
1.2. Forma de guvernământ, regimul politic şi şeful statului 150

§2. Instituția şefului de stat. Locul şi statutul Preşedintelui 154
2.1. Despre instituția şefului de stat 154
2.2. Locul şi statutul Preşedintelui 155
2.2.1. Locul (poziția) Preşedintelui 155
2.2.2. Statutul Preşedintelui 155

§3. Rolul, funcțiile şi atribuțiile Preşedintelui 156
3.1. Rolul şi funcțiile Preşedintelui 156
3.2. Atribuțiile Preşedintelui 160
3.2.1. Criterii de clasificare 160
3.2.2. Atribuțiile Preşedintelui în raport cu Parlamentul 161
3.2.3. Alte atribuții ale Preşedintelui în raport cu Parlamentul 167
3.2.4. Atribuțiile Preşedintelui în raport cu Guvernul 169
3.2.5. Atribuțiile Preşedintelui în raport cu justiția 172
3.2.6. Atribuțiile Preşedintelui în raport cu Curtea Constituțională 173
3.2.7. Atribuțiile Preşedintelui în raport cu poporul. Referendumul 174

3.2.8. Atribuțiile Președintelui în raport cu alte autorități ale administrației publice 175
3.2.9. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe 176
3.3. Servicii publice destinate executării de către Președinte a atribuțiilor sale 177
§4. Alegerea Președintelui și mandatul său 178
4.1. Modul de organizare și desfășurare a alegerilor pentru Președintele României 178
4.2. Modul de alegere, caracteristicile votului și stabilirea candidatului care a câștigat alegerile 179
4.3. Validarea alegerilor, învestirea și depunerea jurământului 179
4.4. Mandatul Președintelui 180
§5. Actele emise de Președintele României 182
5.1. Despre actele emise de Președinte 182
5.2. Decretele emise de Președinte 182
5.3. Alte acte emise de Președinte 184
§6. Răspunderea Președintelui României 185
6.1. Despre răspunderile Președintelui 185
6.2. Răspunderea penală. Punerea sub acuzare a Președintelui și consecințele ei 187
6.2.1. Despre înalta trădare 187
6.2.2. Procedura aplicată 188
6.2.3. Consecințele punerii sub acuzare 189
6.3. Răspunderea politică a Președintelui 190
6.3.1. Despre suspendarea din funcție a Președintelui 190
6.3.2. Procedura aplicată la suspendarea din funcție a Președintelui 191
6.3.3. Consecințele suspendării din funcție a Președintelui 192
6.3.4. Referendumul privind demiterea Președintelui României 193
6.3.5. Semnificația votului popular privind demiterea Președintelui 194
6.3.6. Vacanța și interimatul funcției de Președinte 195
6.4. Răspunderea administrativ-patrimonială și răspunderea în regim de drept comun 195
Repere bibliografice 196

Tema 7. Despre sfera executivului în România. Partea a II-a – Guvernul 201

§1. Guvernul României. Aspecte generale, constituire, învestire, mandat 201
1.1. Aspecte generale 201
1.2. Constituirea, învestirea și mandatul Guvernului României 203
1.2.1. Constituirea și învestirea Guvernului 203
1.2.2. Mandatul Guvernului 206
§2. Statutul membrilor Guvernului 208
2.1. Funcția publică de autoritate și deținerea funcției de membru în Guvern 208
2.2. Încetarea funcției de membru în Guvern 212
2.3. Suspendarea din funcția de membru în Guvern 214
§3. Rolul, locul, statutul și funcțiile Guvernului 216
3.1. Rolul și locul Guvernului 216
3.1.1. Aspecte generale 216
3.1.2. Rolul politic al Guvernului 218
3.1.3. Rolul administrativ al Guvernului 218
3.2. Funcțiile și statutul Guvernului 219
3.2.1. Funcțiile Guvernului 219

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

3.2.2. Statutul Guvernului 220
§4. Atribuțiile Guvernului României 221
4.1. Atribuții prevăzute de textul constituțional 221
4.2. Atribuții stabilite prin legea de organizare și funcționare și prin alte legi 221
§5. Componența, structura, organizarea și funcționarea Guvernului României 223
5.1. Scurtă prezentare generală a guvernelor 223
5.2. Componența și structura Guvernului României 223
5.2.1. Componența (alcătuirea) Guvernului României 223
5.2.2. Structura Guvernului României 226
5.3. Organizarea și funcționarea Guvernului 227
5.3.1. Precizări preliminare 227
5.3.2. Organizarea Guvernului 228
5.3.3. Funcționarea Guvernului 230
§6. Primul-ministru. Poziție, rol, desemnare, statut și atribuții 232
6.1. Precizări preliminare 232
6.2. Poziția și rolul primului-ministru 232
6.3. Desemnarea și statutul primului-ministru 233
6.4. Atribuțiile primului-ministru 235
§7. Actele Guvernului României. Tipuri de acte 237
7.1. Precizări preliminare și aspecte generale comune tipurilor de acte ale Guvernului 237
7.2. Hotărârile Guvernului României 239
7.3. Delegarea legislativă și ordonanțele Guvernului României 240
7.3.1. Aspecte generale privind delegarea legislativă și ordonanțele 240
7.3.2. Ordonanțele simple 243
7.3.3. Ordonanțele de urgență 244
7.3.4. Câteva aspecte criticabile privind ordonanțele 246
§8. Relația dintre Parlament și Executiv și controlul parlamentar exercitat asupra activității Guvernului 247
8.1. Relația Parlament - Executiv 247
8.1.1. Raporturile Parlamentului cu Guvernul României și exercitarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului 247
8.1.2. Intervenția Parlamentului în activitatea executivului și exercitarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului 247
8.1.3. Exercitarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului prin intermediul moțiunii de cenzură 252
8.2. Intervenția Guvernului în activitatea Parlamentului 254
§9. Răspunderea Guvernului 254
9.1. Precizări privind răspunderea Guvernului 254
9.2. Răspunderea politică a Guvernului și a membrilor săi 255
9.3. Răspunderea juridică 260
9.3.1. Răspunderea penală 260
9.3.2. Alte forme de răspundere a membrilor Guvernului 264
Repere bibliografice 265

Tema 8. Despre administrația publică centrală de specialitate 269

§1. Aspecte generale cu privire la administrația publică. Scurt istoric. Scurtă prezentare privind organizarea administrației publice centrale de specialitate din perspectiva dreptului comparat 269
1.1. Aspecte generale privind administrația publică 269

1.2. Scurt istoric privind administrația centrală de specialitate şi reglementările în domeniu 270
1.3. Scurtă prezentare privind organizarea administrației publice centrale de specialitate din perspectiva dreptului comparat 274
§2. Administrația publică centrală de specialitate şi autoritățile (organele) acesteia 275
2.1. Despre autoritățile centrale de specialitate 275
2.2. Înființarea şi organizarea ministerelor 277
2.2.1. Înființarea ministerelor 277
2.2.2. Organizarea ministerelor 278
2.3. Funcționarea şi conducerea ministerelor 281
2.3.1. Aspecte generale care privesc funcționarea şi conducerea ministerelor 281
2.3.2. Atribuțiile şi funcțiile ministerelor şi ale miniştrilor 282
2.4. Clasificarea ministerelor 284
§3. Alte organe de specialitate în domeniul administrației publice centrale 284
3.1. Condiții de înființare, rol şi competențe 284
3.2. Organe de specialitate subordonate Guvernului 286
3.3. Organe de specialitate subordonate ministerelor 287
3.4. Autorități (organe) centrale de specialitate autonome 289
3.4.1. Caracterizarea şi clasificarea autorităților autonome 290
3.4.2. Autorități autonome create prin lege organică (cu statut legal) 291
3.4.3. Autorități de specialitate autonome reglementate direct prin prevederile constituționale 294
§4. Actele autorităților centrale de specialitate 298
Repere bibliografice 302

Tema 9. Administrația publică locală în România – Partea I 305

§1. Probleme generale privind administrația publică locală. Istoricul organizării administrației publice locale a țării 305
1.1. Aspecte introductive 305
1.2. Prezentare din perspectivă istorică a organizării administrative şi a administrației publice locale a țării 305
§2. Precizări privind noțiunile de administrație publică locală, colectivitate locală, putere publică şi autoritate publică locală 313
§3. Scurtă privire asupra administrației publice locale prin prisma dreptului comparat 317
§4. Principiile constituționale şi legale care stau la baza administrației publice locale în România 318
4.1. Autonomia locală 319
4.2. Descentralizarea 322
4.3. Deconcentrarea serviciilor publice 327
4.4. Principiul eligibilității 328
4.5. Principiul legalității 329
4.6. Principiul consultării cetățenilor 330
4.7. Folosirea limbii materne de către minoritatea națională în relațiile cu administrația publică 333

ASEM CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§5. Elemente comune ale administrației publice locale 334
5.1. Secretarul unității administrativ-teritoriale 334
5.2. Administratorul public 335
5.3. Bunuri, lucrări şi servicii publice 336
5.4. Mandatul şi statutul aleşilor din cadrul autorităților administrației publice locale 338
§6. Organizarea şi funcționarea autorităților administrației publice județene 341
6.1. Consiliul județean. Rol, componență, constituire, atribuții, organizare şi funcționare, acte, răspundere 341
6.1.1. Aspecte generale privind consiliile județene 341
6.1.2. Rolul, componența şi constituirea consiliului județean 341
6.1.3. Atribuțiile consiliului județean 343
6.1.4. Organizarea şi funcționarea consiliului județean 344
6.1.5. Actele consiliului județean 345
6.1.6. Răspunderea consiliului județean şi a consilierilor 346
6.2. Preşedintele consiliului județean. Alegere, validare, mandat, statut, rol, atribuții, acte şi răspundere 347
6.2.1. Alegerea şi validarea preşedintelui consiliului județean 347
6.2.2. Mandatul, statutul şi rolul preşedintelui consiliului județean 347
6.2.3. Atribuțiile preşedintelui consiliului județean 348
6.2.4. Actele preşedintelui consiliului județean 349
6.2.5. Răspunderea preşedintelui consiliului județean 350
6.3. Vicepreşedinții consiliului județean 351
6.4. Aparatul de specialitate al consiliului județean şi serviciile publice de interes județean 352
§7. Prefectul şi instituția prefectului 353
7.1. Câteva aspecte de ordin istoric 353
7.2. Instituția prefectului 355
7.3. Prefectul şi subprefectul 356
7.3.1. Rolul şi locul prefectului 356
7.3.2. Statutul prefectului şi al subprefectului 358
7.3.3. Atribuțiile prefectului 360
7.3.4. Atribuțiile subprefectului 363
7.3.5. Actele prefectului 364
7.3.6. Răspunderea prefectului şi a subprefecților 365
Repere bibliografice 365

Tema 10. Administrația publică locală în România – Partea a II-a 368

§1. Despre administrația comunală 368
§2. Organizarea şi funcționarea autorităților administrației publice locale 369
2.1. Consiliul local. Rol, componență, constituire, organizare, atribuții, funcționare, acte, răspundere 369
2.1.1. Rolul, componența şi constituirea consiliului local 369
2.1.2. Organizarea consiliului local 372
2.1.3. Atribuțiile consiliului local 373
2.1.4. Funcționarea consiliului local 375
2.1.5. Actele consiliului local 377
2.1.6. Răspunderea consiliului local 378
2.2. Primarul 380
2.2.1. Aspecte generale 380

2.2.2. Alegerea primarului 381
2.2.3. Statutul primarului 382
2.2.4. Mandatul primarului 384
2.2.5. Atribuțiile primarului 386
2.2.6. Actele primarului 389
2.2.7. Răspunderea primarului 390
2.3. Viceprimarul 392
2.4. Aparatul de specialitate al primarului 394
§3. Administrația publică a municipiului Bucureşti 395
3.1. Organizarea administrației publice locale a municipiului Bucureşti 395
3.2. Constituirea şi atribuțiile consiliilor locale ale municipiului Bucureşti 395
3.3. Primarii şi viceprimarii 396
3.4. Despre funcționarea şi actele autorităților administrației publice ale municipiului Bucureşti 397
3.5. Alte aspecte specifice administrației municipiului Bucureşti 398
Repere bibliografice 398

Tema 11. Funcția publică şi funcționarul public – Partea I 400

§1. Noțiuni generale, constituționalitatea şi legalitatea funcției publice şi a funcționarului public 400
1.1. Noțiuni generale privind funcția publică şi funcționarul public 400
1.2. Scurtă privire istorică asupra funcțiilor şi funcționarilor în trecutul României 402
1.3. Constituționalitatea şi legalitatea funcției publice şi a funcționarului public 404
§2. Natura juridică a funcției publice şi a raportului juridic al funcționarului public 405
§3. Definirea funcției publice şi a funcționarului public 408
3.1. Identificarea trăsăturilor funcției publice şi ale funcționarului public 408
3.2. Definirea funcției publice 410
3.3. Definirea funcționarului public 411
§4. Clasificarea funcțiilor publice şi a funcționarilor publici 412
4.1. Clasificarea funcțiilor publice 413
4.1.1. Clasificarea după specificul atribuțiilor şi responsabilităților funcției publice 413
4.1.2. Clasificarea după nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice 413
4.1.3. Clasificarea după natura autorităților sau instituțiilor publice în care se regăsesc funcțiile publice 414
4.1.4. Clasificarea după atribuțiile titularului funcției publice 414
4.2. Clasificarea funcționarilor publici 415
4.2.1. Categorii de funcționari publici stabilite după criteriul regimului statutar aplicabil 415
4.2.2. Categorii de funcționari publici stabilite după situația juridică a funcționarului public 415
4.2.3. Categorii de funcționari publici stabilite după nivelul atribuțiilor titularului funcției publice 416
4.2.3.1. Funcționarii publici de execuție 416
4.2.3.2. Funcționarii publici de conducere 416
4.2.3.3. Înalții funcționari publici 417

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§5. Statutul funcționarilor publici şi managementul funcțiilor publice şi al funcționarilor publici 418
5.1. Statutul funcționarilor publici 418
5.2. Managementul funcțiilor publice şi al funcționarilor publici 422
§6. Cariera funcționarilor publici. Accesul, numirea şi avansarea în funcții publice 423
6.1. Condiții pentru a deveni funcționari publici 424
6.2. Modalități de ocupare a funcțiilor publice 427
6.2.1. Recrutarea 427
6.2.2. Numirea funcționarului în funcția publică 429
6.2.3. Promovarea funcționarilor publici 430
6.2.3.1. Promovarea în funcții publice de execuție 431
6.2.3.2. Promovarea în funcții publice de conducere 432
6.2.3.3. Promovarea într-o clasă superioară 432
Repere bibliografice 433

Tema 12. Funcția publică şi funcționarul public – Partea a II-a 436

§1. Conflictul de interese, incompatibilitățile şi deontologia funcționarului public 436
1.1. Conflictul de interese privind funcționarul public 436
1.2. Incompatibilități care privesc demnitarii şi funcționarii publici 437
1.3. Despre deontologie şi deontologia funcționarilor publici 440
§2. Drepturile şi obligațiile funcționarilor publici 444
2.1. Aspecte generale 444
2.2. Drepturile funcționarilor publici 444
2.3. Obligațiile funcționarilor publici 451
§3. Modificarea, suspendarea şi încetarea raportului juridic de serviciu 456
3.1. Modificarea raportului juridic de serviciu 457
3.1.1. Delegarea 457
3.1.2. Detaşarea 458
3.1.3. Transferul 458
3.1.4. Mutarea în cadrul altui compartiment sau al altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice 459
3.1.5. Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere vacante 460
3.1.6. Mobilitatea înalților funcționari publici 461
3.2. Suspendarea raportului juridic de serviciu 462
3.2.1. Suspendarea de drept 462
3.2.2. Suspendarea la inițiativa funcționarului public 463
3.2.3. Aspecte comune 463
3.3. Încetarea raportului de serviciu 463
3.3.1. Încetarea de drept a raportului de serviciu 464
3.3.2. Încetarea raportului de serviciu prin acordul părților 464
3.3.3. Încetarea raportului de serviciu prin eliberarea din funcție 464
3.3.4. Destituirea din funcția publică 466
3.3.5. Încetarea raportului de serviciu prin demisie 466
3.3.6. Alte aspecte privind încetarea raportului de serviciu 467
§4. Răspunderea funcționarilor publici 468
4.1. Aspecte generale privind răspunderea şi responsabilitatea 468

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

4.2. Răspunderea disciplinară 470
4.2.1. Abaterile disciplinare 470
4.2.2. Sancțiunile disciplinare 472
4.2.3. Procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare 473
4.2.4. Câteva aspecte privind radierea de drept a sancțiunilor disciplinare 476
4.3. Răspunderea contravențională 476
4.4. Răspunderea civilă 478
4.5. Răspunderea penală 480
Repere bibliografice 481

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Aspecte fundamentale ale dreptului administrativ și ale administrației publice

TEMA 1

§1. Noțiuni generale de drept administrativ – componentă a ramurii de drept public

1.1. Dreptul administrativ – componentă a ramurii de drept public

La începutul formării statului a apărut şi nevoia de a se desfăşura *activități de natură administrativă* care, în decursul timpului, au fost *reglementate prin norme generatoare de obligații* pentru toți cei care desfăşurau asemenea activități. Astfel de norme „nu erau suficient de bine conturate, nu se constituiau într-o categorie distinctă de celelalte norme juridice, împreună cu care asigurau buna organizare şi funcționare a statului şi a structurilor sale organizatorice"[1]. Momentul când se consideră că *dreptul administrativ* a prins contur ca *ramură de drept*[2] a fost „după introducerea în Constituția Statelor Unite ale Americii (1787) şi în cea franceză (1791, după Revoluția din anul 1789) a principiului separațiunii puterilor în stat"[3], care în Franța „a pus capăt monarhiei absolute şi a instaurat democrația bazată pe principiile suveranității naționale, drepturilor şi libertăților individuale şi al legalității"[4].

În Țările (Principatele) Române, complexitatea contextului istoric a făcut ca acest moment să fi venit mai târziu, abia după 1830, când „primele reglementări de drept administrativ au fost adunate într-un tot în Regulamentele Organice"[5], deşi „unele norme privitoare la administrarea treburilor țării au fost elaborate cu mult timp înainte, pe vremea lui Mircea cel Bătrân, în Muntenia, şi Alexandru cel Bun, în Moldova. Mai mult, în anul 1855, din dispoziția domnitorului Grigore Ghica a fost elaborat şi un Cod administrativ care, practic, cuprindea aproape toate reglementările de natură administrativă din perioada 1832-1855"[6].

În aceste reglementări se găsesc primele idei de descentralizare administrativă în organizarea comunală şi, sub formă incipientă, *principiul separării puterilor în stat*[7], în doctrină[8] precizându-se că în cuprinsul lor:

---

[1] M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 16.

[2] „Termenul de *drept* provine din *directum* (în linie dreaptă), al cărui sens originar exprima ideea de rectiliniu în înțeles material sau fizic de «linie dreaptă», de ceva «derect» etc.", conform A. Sida, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir", Cluj-Napoca, 1997, p. 1 şi urm., sau care implică, figurativ, ideea de ceea ce este conform „regulii", conform L. Barac, *Elemente de teoria dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 9.

[3] V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 18.

[4] M. Preda, *op. cit.*, p. 17.

[5] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 18.

[6] M. Preda, *op. cit.*, p. 18.

[7] A se vedea C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 48.

[8] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 38.

– este reglementată instituția Șefului Statului – Domnul –, ales pe viață de către o adunare extraordinară formată din marii boieri ai țării;

– se instituia principiul separației puterilor în stat, Domnul fiind şeful Guvernului, iar legislativul fiind format din Adunarea obştească. Puterea judecătorească era reprezentată la vârful ei de Înaltul Divan.

De altfel, în literatura de specialitate din perioada interbelică s-a făcut aprecierea că prima şi singura codificare a dreptului nostru administrativ a fost acel *Regulament Organic* pus în aplicare în Muntenia la 1831 şi în Moldova la 1832, „corp de legiuiri care a avut pentru Țările Române însemnătatea unei adevărate constituții"[1].

Evenimentele majore din viața poporului român (Unirea Principatelor – 1859 şi Marea Unire – 1918) au constituit momente de cotitură ce au impus noi necesități organizatorico-funcționale şi au condus la conturarea *ştiinței dreptului*, paşi majori făcându-se în dreptul public (care la început îngloba familia din care s-au desprins dreptul constituțional, dreptul administrativ, dreptul familiei etc.), dar şi în cel privat (de exemplu, după 1860 s-a adoptat şi Codul civil). De asemenea, s-a conturat *ştiința administrației*, „care, prin reprezentanți de seamă, teoreticieni şi practicieni, a contribuit la cunoaşterea şi explicarea *dreptului administrativ român*, la formularea de propuneri pentru elaborarea de noi norme şi principii, menite a conferi o individualitate tot mai autentică acestei ramuri de drept public şi s-o racordeze la valorile ştiințifice din domeniu, existente în alte țări europene"[2]. Este de menționat că, prin reformele din timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza, „s-au reglementat, pe principii moderne, componente esențiale ale administrației publice şi s-au introdus în peisajul juridic românesc instituții moderne pentru administrația publică a acelor vremuri, valabile şi în prezent: principiile autonomiei şi descentralizării, consiliile locale şi județene, instituția prefectului şi a tutelei administrative, Consiliul de Stat înființat după modelul francez"[3].

Sistemul dreptului român, drept de tip romano-germanic, cuprinde două mari ramuri – ramura de *drept public* şi cea de *drept privat*[4]. O astfel de *împărțire dihotomică* este cunoscută încă din Antichitate, fiind formulată în dreptul roman de celebrul jurisconsult Ulpian: „*Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinent*"[5]. Dreptul administrativ, care face obiectul temelor de studiu din acest curs, este o parte componentă a dreptului public, o scurtă prezentare a elementelor care deosebesc cele două ramuri de drept[6] ajutându-ne să înțelegem apartenența dreptului administrativ la această ramură a dreptului:

– în dreptul public, *nu oricine poate să exercite drepturile reglementate de normele aparținând acestuia* (de exemplu, dreptul de vot nu îl poate exercita orice persoană, ci numai aceea care întruneşte condițiile prevăzute la art. 36 din Constituție), în timp ce, în dreptul privat, *orice persoană ce are capacitate de exercițiu poate să fie titularul unui drept* (de exemplu, oricine poate fi proprietar sau creditor, fie că este cetățean român, fie că este străin, fără deosebire de naționalitate, religie ori sex);

– dreptul public se bazează pe *forța de constrângere a statului* în caz de nerespectare a normelor sale, aspect care în dreptul privat se regăseşte mai rar;

---

[1] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", Bucureşti, 1929, p. 19.

[2] M. Preda, *op. cit.*, p. 18. A se vedea şi M.E. Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galați, 2015, p. 3.

[3] V. Vedinaş, *Drept administrativ şi instituții politico-administrative. Manual practic*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 11.

[4] A se vedea P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 28-37 şi I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, Bucureşti, 1998, p. 21.

[5] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 109: „Dreptul public este cel care se referă la organizarea statului roman, în timp ce dreptul privat se întinde peste interesele particulare" (traducere autor manual).

[6] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 34-37.

– în dreptul privat, *sancţiunile sunt precise* (nulitate, reziliere, rezoluţiune, daune-interese), dar, în cel public, sancţiunile nu au aceeaşi precizie (afară de dreptul penal – ramură a dreptului public –, unde găsim sancţiuni privative de libertate sau sancţiuni băneşti, amenzi);

– în dreptul public, în principiu, *toate normele sunt obligatorii*, în timp ce, în ramura de drept privat, normele sunt supletive (particularii, în convenţiile lor, pot renunţa la ele, dacă nu este dispus altfel în normă);

– în dreptul public, *publicitatea* este esenţa lui, în timp ce, în cel privat, *caracterul nepublic, interpersonal.*

Luând în considerare cele de mai sus, „se poate trage concluzia că dreptul public reglementează organizarea politică a colectivităţii, înfiinţarea şi atribuţiile organelor de stat din societate, raporturile care există între aceste organe şi particulari (persoane fizice sau juridice), asigurarea veniturilor la buget şi determinarea cuantumului şi a destinaţiei cheltuielilor din bugetul public, sancţionarea încălcării normelor etc."[1].

Din ramura de drept public fac parte toate acele subdiviziuni care presupun analiza raporturilor juridice care au *cel puţin unul dintre subiecte purtător al puterii publice* (o autoritate publică) – dreptul administrativ, dreptul constituţional, dreptul penal, dreptul financiar şi fiscal. Întotdeauna în ramura de drept public subiectele raporturilor juridice se vor situa *pe poziţii de inegalitate*, autoritatea publică situându-se în permanenţă pe poziţii de superioritate, spre deosebire de dreptul privat (care determină raporturile dintre particulari – de exemplu, dintre persoane fizice, dintre ele şi persoane juridice, dintre persoane juridice în nume propriu, şi nu ca purtătoare de puteri publice), unde subiectele raportului sunt *egale în drepturi şi obligaţii.*

Obiectul de reglementare al dreptului public vizează atât autorităţile administraţiei publice de natură statală sau autonomă locală, personalul care le deserveşte, cât şi relaţia dintre stat şi cetăţean, inclusiv relaţia dintre stat şi unităţile administrativ-teritoriale, ca proprietare de bunuri, şi persoanele fizice sau juridice[2], aceasta fiind urmarea faptului că „dreptul public este cel care conţine totalitatea principiilor şi regulilor juridice aplicabile raporturilor dintre stat şi individ, precum şi în raporturile dintre state"[3].

Diversele domenii ale dreptului public se compun în mod tradiţional dintr-un amestec de straturi cu legi scrise şi legi nescrise. Astfel, dreptul administrativ, în particular, s-a dezvoltat în aproape toate ţările, mai puţin prin intermediul dreptului statutar (legile scrise adoptate de un parlament sau un organ similar) şi mai mult în forma dreptului jurisprudenţei. Dar chiar jurisprudenţa, în anumite zone ale dreptului administrativ şi constituţional, este în multe privinţe rudimentară, aşa că este necesar să fie îmbogăţită cu surse de drept suplimentare, de exemplu, literatura academică şi practica statului de a clarifica legea[4].

Sintetizând informaţiile de bază în materie de drept public şi drept administrativ, putem spune:

a) dreptul public cuprinde normele juridice care privesc statul: organizarea şi funcţionarea sa, raporturile dintre autorităţi, raporturile dintre stat şi particulari (persoane fizice sau juridice)[5];

b) dreptul administrativ aparţine ramurii de drept public, deoarece normele de drept administrativ sunt mult mai transparente decât ale dreptului civil. De exemplu, un contract de concesiune este adus la cunoştinţa persoanelor străine de contract, pentru că se încheie

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 15.
[2] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 11.
[3] Şt. Deaconu, *Drept constituţional*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013, p. 4.
[4] I. Alexandru (coord.), *Drept administrativ în Uniunea Europeană. Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 25.
[5] M. Preda, *op. cit.*, p. 19.

în baza unei licitații publice (documentația – caietul de sarcini și alte aspecte – fiind obligatoriu făcută publică pe site-ul e-licitație.ro), spre deosebire de un contract de vânzare-cumpărare a unui bun încheiat între particulari, al cărui conținut este cunoscut doar de părțile interesate; întotdeauna în cadrul raporturilor de drept administrativ, unul dintre subiecte este o autoritate publică; subiectele raportului de drept administrativ sunt inegale în drepturi și obligații, autoritatea publică aflându-se întotdeauna pe o poziție de superioritate.

În contextul actual, și în România, după ce a aderat la Uniunea Europeană (UE), ca și în celelalte țări europene, „sarcinile urgente ale dreptului administrativ modern sunt pe prim-plan, în domeniul «construcției» legilor, controlului planificării și dezvoltării, protecției mediului, sănătății publice sau legilor sociale"[1], sarcini posibil de îndeplinit pe parcursul procesului de aderare-integrare la UE, prin alinierea la *dreptul administrativ european*, care se manifestă în spațiul comunitar, unde deja există „un set de standarde de acțiune comune în cadrul administrației publice, definite prin lege și întărite prin practici și mecanisme responsabile"[2].

1.2. Legătura dintre dreptul administrativ, dreptul constituțional și cel european

Dreptul administrativ are legături cu toate ramurile de drept, dar, în primul rând, este util să se prezinte elementele care îl departajează de acestea și mai apoi relația lui cu dreptul constituțional și cu dreptul administrativ european. Astfel[3]:

– *dreptul constituțional* cuprinde totalitatea normelor de drept de organizare interioară a statului și de guvernare a raporturilor statului cu persoanele fizice sau juridice; *dreptul administrativ* cuprinde normele juridice care reglementează organizarea și activitatea organelor administrației publice, raporturile juridice dintre aceste organe, precum și cele cu particularii, deci activitatea puterii executive.

O comparație sugestivă este regăsită în doctrina interbelică[4]: dreptul constituțional este cel care organizează, cel administrativ lucrează; ca studiu, unul arată cum este construit mecanismul guvernamental, celălalt explică cum funcționează acest mecanism;

– *dreptul administrativ* reglementează, printre altele, organizarea și activitatea organelor administrației publice cu atribuții financiare, *dreptul financiar* cuprinde normele de drept ce reglementează modul în care sunt realizate veniturile la bugetul de stat și la bugetele publice locale, precum și destinația cheltuielilor bugetelor;

– *dreptul administrativ* reglementează, printre altele, raporturile dintre organele administrației publice și particulari, precum și sancțiunile aplicabile celor care încalcă normele de drept administrativ; *dreptul penal* cuprinde normele care reglementează modul de sancționare a celor care săvârșesc fapte prevăzute și sancționate de legea penală și îi sancționează pe cei ce săvârșesc infracțiuni;

– *dreptul administrativ* reglementează organizarea și activitatea organelor administrației publice, se ocupă și de Ministerul Afacerilor Externe, precum și de serviciile lui externe; *dreptul internațional public* cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează modul de stabilire a raporturilor juridice dintre un stat și altele, are în vedere atât stabilirea de relații diplomatice, cât și încheierea de tratate internaționale, ale căror prevederi se realizează de organele administrației publice.

Ca și în cazul dreptului administrativ, pe teritoriul Țărilor Române, conceptul de drept constituțional s-a conturat începând cu partea a doua a secolului al XIX-lea, la început

[1] I. Alexandru, *Drept administrativ european*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 34.
[2] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 30.
[3] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 21 și urm.; I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 21 și urm.
[4] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 15.

„sub denumirea de *drept public*, ulterior de *drept constituţional* şi apoi de *drept constituţional şi instituţii politice*"[1].

În cadrul sistemului de drept din România, *dreptul constituţional* apare într-o *dublă ipostază*[2]:

a) pe de o parte, ca *ramură de drept*, unde dreptul constituţional reprezintă totalitatea normelor şi instituţiilor juridice care au ca obiect reglementarea acelor raporturi sociale care iau naştere în procesul exercitării puterii de stat;

b) pe de altă parte, ca *factor structurant al întregului sistem*, întrucât el guvernează şi orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri ale dreptului, îi imprimă un anume conţinut şi o anume direcţie.

Cât priveşte ipostaza de ramură de drept, în literatura de specialitate se apreciază că dreptul constituţional este o ramură principală a dreptului românesc, deoarece prin normele sale consacră şi ocroteşte cele mai importante valori economice, sociale şi politice[3].

Legătura dintre dreptul constituţional şi celelalte ramuri de drept, inclusiv cu dreptul administrativ, se poate deduce din faptul că „izvorul formal principal al dreptului constituţional este Constituţia, actul politic şi juridic al ţării care, aflându-se în vârful arhitecturii sistemului actelor juridice din ţara noastră, implică stricta şi necondiţionata conformitate a tuturor normelor cu dispoziţiile ei şi face ca *dreptul constituţional să se constituie ca factor structurant al întregului sistem de drept*, reclamând, la rândul său, stricta şi necondiţionata conformitate a tuturor normelor ce alcătuiesc celelalte ramuri ale dreptului cu normele dreptului constituţional. Prin urmare, dreptul constituţional apare ca factor structurant al întregului sistem de drept, prin aceea că normele ce alcătuiesc celelalte ramuri ale dreptului trebuie să fie conforme celor cuprinse în dreptul constituţional şi, mai presus de toate, să fie conforme normelor cuprinse în Constituţie"[4].

Din Constituţia României[5], ca Lege fundamentală, reiese în mod direct că normele de drept constituţional au incidenţă asupra altor ramuri de drept, inclusiv asupra dreptului administrativ. Astfel, la Titlul III, denumit chiar „*Autorităţile publice*", sunt cuprinse prevederi de principiu referitoare la Parlament, Preşedintele României, Guvern, administraţia publică, inclusiv la relaţiile dintre acestea. Astfel de prevederi stabilesc atribuţiunile şi ghidează modul de organizare şi funcţionare a instituţiilor asociate lor. De asemenea, se mai poate face trimitere la prevederi precum cele de la art. 52, prin care legiuitorul constituant a revenit la o instituţie tradiţională – contenciosul administrativ –, pentru care s-a stabilit necesitatea unei legi organice (prevedere concretizată în Legea contenciosului administrativ[6]).

În sinteză, se poate spune că „dreptul constituţional este acela care formulează în principii, organizează în proceduri şi consolidează în instituţii regimul politic al unei ţări, prin norme specifice adaptate la organul legiuitor"[7].

În ceea ce priveşte legătura dreptului administrativ român cu *dreptul administrativ european*, trebuie plecat de la Constituţia revizuită, care, pe lângă modificările impuse de stadiul actual al societăţii româneşti (referitoare la modul cum este concepută adminis-

[1] D. Valea, *Drept constituţional şi instituţii politice – în dreptul român şi în dreptul comparat*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 6. A se vedea, de asemenea, I. Muraru, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997, p. 17 şi urm.

[2] A se vedea I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale*, vol. I, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 48 şi urm.

[3] I. Muraru, *op. cit.*, p. 17.

[4] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 49.

[5] Constituţia României, revizuită în 2003, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003. Constituţia a fost revizuită în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003).

[6] Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

[7] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 55.

trația publică în România), cuprinde și o serie de prevederi specifice generate de procesul de integrare euroatlantic. Așa, de exemplu, la Titlul VI din Constituție s-au instituit dispoziții referitoare la *integrarea euroatlantică*, respectiv la *Uniunea Europeană* (UE) și la *Organizația Tratatului Atlanticului de Nord* (NATO). În felul acesta, s-au pus bazele pentru adaptarea reglementărilor existente, pentru elaborarea unora noi și pentru alinierea lor la normele europene, toate oglindindu-se și în dreptul administrativ. Dintre astfel de prevederile, se pot menționa[1] câteva:

– dreptul cetățenilor UE de a alege și de a fi aleși în autoritățile administrației publice din România;

– dreptul cetățenilor români de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European;

– dispoziții care privesc aderarea la UE, cât și la NATO;

– dreptul de a dobândi în proprietate terenuri în România de către cetățenii străini;

– posibilitatea înlocuirii monedei naționale cu moneda europeană ș.a.

Toate aceste dispoziții constituționale au fost sau sunt în curs de transpunere în legi adecvate specifice fiecărei prevederi în parte. Aderarea României la Uniunea Europeană ne obligă să ținem pasul cu prevederile instituțiilor europene și cu tendința de a se ajunge gradual la ceea ce se numește *funcția publică în Europa, controlul administrativ în spațiul european, fie administrația publică în ansamblul ei, fie chiar dreptul administrativ european*, văzute prin prisma instituțiilor Uniunii, a administrației și legislației acesteia[2]. Se înțelege că, din această perspectivă, și dreptul administrativ românesc trebuie să se adapteze din mers la tot ceea ce se conturează a fi *dreptul administrativ european*, al cărui spațiu de manifestare este comunitatea europeană, unde se regăsește *spațiul administrativ european*, caracterizat printr-un set de standarde de acțiune comune în cadrul administrației publice, definite prin lege și întărite de practici și mecanisme responsabile[3]. Spațiul administrativ european, componentă a spațiului public european, poate fi înțeles ca spațiu al administrației publice europene și poate forma obiectul științei administrative, o știință cu caracter multidisciplinar, cuprinzând elemente de drept public, economii politice și științe politice[4].

Dreptul administrativ european este o *ramură a dreptului european de ansamblu*[5], numit generic și *dreptul Uniunii Europene.*

Elementele de arhitectură juridică a spațiului administrativ european se regăsesc în *legislația primară* (tratatele constitutive) și în *legislația secundară* a Uniunii Europene[6] (a se vedea regulamentele, directivele, deciziile, potrivit vocabularului specific Uniunii Europene).

Ca urmare a aderării României la Uniunea Europeană, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări europene cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea actului de aderare [art. 148 alin. (2) din Constituție], inclusiv dispozițiile actelor de revizuire a tratatelor care stau la baza constituirii Uniunii, aplicarea prioritară a dreptului Uniunii în raport cu dreptul intern al statelor membre fiind afirmată de Carta Europeană de Justiție de la Luxembourg, precum și de art. 5 C. civ.[7] și de art. 4 C. proc. civ.[8] actuale[9].

---

[1] V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 20.

[2] A se vedea D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 2.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 30.

[4] I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 280 și 282.

[5] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2014, p. 65.

[6] I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 294 și 303.

[7] Legea nr. 287/2009, republicată (M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011), cu modificările ulterioare, în vigoare de la 1 octombrie 2011.

[8] Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată (M. Of. nr. 247 din 10 aprilie 2015), cu modificările și completările ulterioare.

[9] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2014, p. 65 și urm.

§2. Noţiuni generale privind administraţia publică şi autoritatea publică

Noţiuni comune şi noţiuni specifice: administraţie, administraţie publică, administraţie de stat, autoritate publică, autoritate a administraţiei publice, organ al administraţiei publice, instituţie publică, putere publică, putere executivă, interes public, serviciu public, putere discreţionară etc.

Organizarea *administraţiei de stat* a apărut odată cu statul, dar elemente specifice acesteia s-au conturat mai târziu, pe măsură ce viaţa socială a evoluat şi s-a simţit nevoia unei teoretizări şi sistematizări a informaţiilor.

În limbajul curent, termenul „*administraţie*" se utilizează în mai multe sensuri: activitatea executivă a statului, sistem de autorităţi publice care înfăptuiesc puterea executivă, conducerea unui agent economic (consiliul de administraţie – *n.a.*) sau instituţii social-culturale, un compartiment (birou, serviciu, sector etc.) din diverse unităţi, un ansamblu de instituţii care gestionează probleme publice, structuri administrative[1].

Toate aceste utilizări scot în evidenţă faptul că, în cele mai multe activităţi, este necesară o administrare şi, dacă activitatea prestată are drept scop realizarea unor interese particulare, vorbim despre o *administraţie particulară*, iar dacă are ca scop un interes general, de nivel naţional sau local, suntem în prezenţa unei *administraţii publice*[2]. Aşadar, noţiunea de administraţie este mai largă decât aceea de administraţie publică, ea cuprinzând şi administraţia particulară.

Sintagma „*administraţie publică*" reprezintă *noţiunea centrală a dreptului administrativ*[3] şi este folosită în mod curent, dar, de multe ori, involuntar, în sensul de *administraţie centrală* sau *locală*, iar uneori se mai utilizează şi sintagma „*administraţie de stat*". Primul cuvânt din sintagmă, *administraţie*, sub aspect etimologic, provine din cuvântul latin *administratio, -onis* sau din *administer*[4], traduse simplu, primul ca *ajutor, îngrijire, conducere, mod de acţiune* şi chiar *administraţie*, iar al doilea *cel care este de ajutor, care administrează, care pregăteşte*[5].

Prin urmare, la origini, prin această noţiune s-a avut în vedere o *activitate subordonată, la comandă, pusă în slujba cuiva*[6]. Se poate spune că cele de mai sus pun în evidenţă *adevăratul rol (scop) al administraţiei publice*: ea se află în slujba cetăţeanului şi a comunităţii, spre a-i servi prin intermediul instituţiilor şi structurilor sale organizatorice, astfel încât să satisfacă interesul general.

Pentru cele ce urmează este necesar de precizat că, în *perioada postbelică* (respectiv în România socialistă, până la finele anului 1989) – caracterizată prin regimul de dictatură comunistă –, a fost folosită o altă expresie – *administraţie de stat*, formă de realizare a puterii de stat, aceasta regăsindu-se atât în cele trei Constituţii[7], cât şi în legile adoptate de puterea legiuitoare a vremii.

---

[1] C. Manda, *op. cit.*, p. 24 şi urm.

[2] M. Preda, *op. cit.*, p. 10 şi urm.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 19.

[4] R. Ocheşanu (coord.), L. Macarie, S. Stati, N. Ştefănescu, *Dicţionar român-latin*, Ed. Ştiinţifică, Bucureşti, 1962, p. 24.

[5] O interesantă explicaţie: administraţie, etimologic, provine din limba latină *administer, -tri* (*ad minister*), fiind format din prepoziţia *ad* = la, spre, către şi *minister* = slujitor, supus (evident, în opoziţie cu *magister, maius, maior*), conform V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 6-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 11; precum şi Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 11.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 4.

[7] S-au adoptat Constituţii în 1948, 1952 şi 1965, ultima fiind Constituţia Republicii Socialiste România, republicată în B. Of. nr. 65 din 29 octombrie 1986, în care, de exemplu, Titlul VI era denumit „*Organele*

Spre deosebire de această perioadă, în literatura de specialitate[1], dar şi în legislaţia şi în jurisprudenţa *interbelică* din ţara noastră a fost utilizată, în principal, noţiunea de „*administraţie publică*", la care s-a revenit după 1990[2].

Este necesară o scurtă analiză a celor două noţiuni – *administraţie publică* şi *administraţie de stat* –, care se poate face prin prisma sistemelor constituţionale şi a prevederilor legislaţiei specifice administraţiei din fiecare perioadă menţionată, pentru a se pune în evidenţă diferenţele dintre cele două concepte:

– sintagma *administraţie publică* are un caracter integrator, incluzând atât activitatea *administraţiei de stat*, cât şi a *administraţiei locale*[3];

– prin noţiunea de *administraţie publică*, larg utilizată spre sfârşitul secolului al XIX-lea şi în prima parte a secolului XX, se aveau în vedere, de regulă, atât activitatea *administraţiei centrale*, cât şi cea a *administraţiei locale*, aceasta din urmă fiind caracterizată prin *autonomie locală*, rezultat al *descentralizării administrative*, principii de bază ale organizării administraţiei publice locale[4];

– acelaşi autor arată că, în timpul regimului socialist, noţiunea de *administraţie publică* s-a limitat exclusiv la activitatea organelor centrale şi locale ale administraţiei de stat, între care exista o strictă subordonare, o caracteristică esenţială a sistemului politic existent. Fără a fi utilizată ca atare, *noţiunea de administraţie publică se identifica cu noţiunea de administraţie de stat*, în absenţa unei administraţii specifice unor autorităţi autonome, alese la nivelul unităţilor administrativ-teritoriale, distinctă de administraţia de stat centrală.

Utilizând experienţa din prima parte a secolului XX, dar mai cu seamă experienţa statelor europene în domeniul administraţiei, în *perioada postdecembristă* (perioada de după 1989 sau *actuală*), în România s-a revenit la principiile de organizare şi funcţionare a administraţiei publice interbelice. Constituţia actuală aşază la baza funcţionării administraţiei publice în unităţi administrativ-teritoriale – comune, oraşe, judeţe [denumiri precizate în art. 3 alin. (3) din Constituţie] – principiile autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice[5].

Plecând de la prevederile Constituţiei actuale a României (a se vedea Capitolul I „*Parlamentul*", Capitolul II „*Preşedintele României*", Capitolul III „*Guvernul*", Capitolul IV „*Raporturile Parlamentului cu Guvernul*", Capitolul V „*Administraţia publică*", Capitolul VI „*Autoritatea judecătorească*", toate cuprinse în Titlul III „*Autorităţile publice*"), de la legislaţia în vigoare[6] şi de la legea dedicată administraţiei publice locale[7], se poate face o diferenţiere între următoarele concepte[8]:

– *administraţie publică* – are un caracter integrator, care include atât administraţia publică centrală de specialitate (sau administraţia de stat), cât şi administraţia publică locală;

---

centrale ale administraţiei de stat", iar Titlul V „*Organele locale ale puterii de stat şi organele locale ale administraţiei de stat*".

[1] De exemplu, în P. Negulescu, *op. cit.*, p. 72, sunt analizate „*administraţiunile publice*".

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 4 şi urm.

[3] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, 2014, p. 34.

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 5.

[5] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2002, p. 355.

[6] În acest sens se pot vedea: Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările şi completările ulterioare, hotărâri de Guvern privind organizarea şi funcţionarea ministerelor [de exemplu, H.G. nr. 652/2009 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Justiţiei (M. Of. nr. 443 din 29 iunie 2009), cu modificările ulterioare; H.G. nr. 548/2013 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului pentru Societatea Informaţională (M. Of. nr. 492 din 5 august 2013) etc.] ş.a.m.d.

[7] Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), cu modificările şi completările ulterioare.

[8] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, 2014, p. 34 şi urm.

– *administraţie de stat* – evocă exclusiv administraţia înfăptuită de autorităţi de natură statală (Preşedinte, Guvern, prefect, ministere, servicii publice deconcentrate ale ministerelor);

– *administraţie publică locală* – evocă acel tip de administraţie înfăptuit de autorităţile publice alese prin sufragiu universal, egal, direct, secret şi liber exprimat.

Administraţia publică de stat centrală este compusă din *autorităţile puterii executive – Preşedintele României* şi *Guvernul* –, în măsura în care aceste autorităţi exercită atribuţii administrative, şi din *administraţia publică centrală de specialitate*. Aceasta din urmă se compune din *administraţia ministerială* şi *administraţia extraministerială*, care la rândul său înglobează *autorităţi administrative autonome* şi *autorităţi subordonate Guvernului*[1].

În literatura de specialitate se mai spune că:

– în actualul sistem constituţional şi legal, administraţia publică este înfăptuită de *autorităţi de natură statală* şi *autorităţi autonome locale*[2];

– administraţia centrală de specialitate este realizată, în prezent, de *administraţia statală*, iar structura ei include *autorităţi guvernamentale* şi *autorităţi autonome*[3].

Se poate deduce că administraţia publică se manifestă ca un ansamblu, ca un fenomen amplu, ce poate fi înţeles în fondul lui doar făcându-se legătura cu o serie de ştiinţe sociale apropiate (de exemplu, cu ştiinţa administraţiei, care analizează administraţia sub aspectele ei nejuridice, cu dreptul administrativ, ce are în vedere aspectele juridice, şi cu dreptul constituţional, care reglementează şi relaţii ce aparţin domeniului administraţiei publice[4]).

§3. Sfera, definiţia şi trăsăturile administraţiei publice

3.1. Sfera de cuprindere a administraţiei publice

Din cele prezentate mai sus cu privire la structurarea Titlului III din Constituţie se pot deduce următoarele:

– sfera de cuprindere a administraţiei publice este mai mare decât sfera de activitate a autorităţilor publice reglementate în Capitolul V al Titlului III din Constituţie[5];

– se poate vorbi despre un *sens restrâns* al noţiunii de administraţie publică, cel indicat în Capitolul V, şi despre un *sens larg* al acestei noţiuni, caz în care sunt avute în vedere şi alte autorităţi ale administraţiei publice, mai precis cele a căror activitate are o indiscutabilă conotaţie politică[6].

Astfel, în sens restrâns, sfera administraţiei publice cuprinde ceea ce Constituţia numeşte „*Administraţia publică*" (*administraţia publică centrală de specialitate* – ministerele, organele centrale de specialitate subordonate Guvernului sau ministerelor şi autorităţile administrative autonome – şi *administraţia publică locală* – consiliile locale, consiliile judeţene, primarii, preşedinţii consiliilor judeţene şi prefecţii). Referitor la cuprinderea prefectului la secţiunea „Administraţia publică locală", se face precizarea că de fapt el este *reprezentantul Guvernului în teritoriu* (câte un prefect în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti) şi, totodată, *autoritate de tutelă administrativă*, care trebuie să exercite controlul de legalitate a actelor autorităţilor administraţiei publice locale[7].

---

[1] I. Vida, *Puterea executivă şi administraţia publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 127.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2014, p. 36 şi urm.

[3] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1108.

[4] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 39.

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 65.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 40.

[7] A se vedea art. 123 alin. (1), cuprins în Constituţie la secţiunea „Administraţia publică locală", şi art. 1 alin. (1) şi art. 19 alin. (1) lit. e) din Legea privind prefectul şi instituţia prefectului nr. 340/2004, republicată

În sensul larg al acestei sintagme, în sfera administrației publice sunt cuprinse și alte autorități, cum ar fi Președintele și Guvernul, care, pe lângă activitatea preponderent politică, desfășoară și o activitate de natură administrativă. În acest sens, este de remarcat faptul că, în Constituție, prevederile fundamentale privind *administrația publică* au fost cuprinse într-un capitol distinct (Capitolul V din Titlul III), făcându-se astfel o departajare față de cele care privesc *Executivul* (Președintele și Guvernul) sau cele referitoare la *puterea legiuitoare* (Parlamentul) și *puterea judecătorească*. Printr-o astfel de structurare s-a făcut o delimitare în primul rând „între executiv și administrativ, mai precis între zona preponderent politică a executivului și zona tehnico-administrativă a acestuia"[1]. Pentru a justifica menționarea Președintelui României în cadrul executivului, se va arăta că el îndeplinește, în afara prerogativelor politice, și *atribuții de natură administrativă* (precum cele din domeniul apărării, ordinii publice, asigurarea reprezentării diplomatice a țării în exterior, diverse numiri în funcții publice[2]). În ceea ce privește Guvernul României, acesta „exercită conducerea generală a administrației publice" și este considerat în aceeași categorie cu *celelalte organe ale administrației publice*[3]. Cele două situații se pot constitui în argumente suficiente pentru a conchide că în Legea fundamentală a României se identifică, în afara autorităților administrației publice prevăzute în capitolul dedicat acestora, și alte autorități sau organe (a se vedea Președintele și Guvernul) care îndeplinesc astfel de atribuții, conturând și mai bine sfera de cuprindere a administrației publice.

Pentru a definitiva conturul sferei de cuprindere, vor mai fi identificate și alte autorități publice, prin analiza unor articole cuprinse în Titlul II din Constituție, cum ar fi prevederile referitoare la *dreptul de petiționare* și la *dreptul unei persoane vătămate de o autoritate publică*, ultimul atrăgând atenția în mod deosebit prin implicațiile prevederilor lui.

Astfel de *petiții* (cereri, reclamații, sesizări sau propuneri formulate în scris ori prin poșta electronică) pot fi adresate autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților de interes județean sau local, precum și regiilor autonome, denumite în continuare *autorități* și *instituții publice* (evident, cu activitate în domeniul vizat de petiție), iar acestea au obligația de a răspunde în condițiile legii, comunicând petiționarului, în termen de 30 de zile de la data înregistrării petiției, răspunsul, indiferent dacă soluția este favorabilă sau nefavorabilă[4]. În ceea ce privește *dreptul de petiționare*, Curtea Constituțională, autoritate în domeniul constituționalității legilor, a precizat că acesta „se concretizează în cereri, reclamații, sesizări și propuneri în legătură cu rezolvarea unor probleme personale sau de grup ce nu presupun calea justiției, la care autoritățile publice au obligația de a răspunde în termenele și condițiile stabilite potrivit legii [art. 47 alin. (4) din Constituție, devenit art. 51 alin. (4) în Constituția revizuită în 2003 – *n.a.*], în timp ce cererile de chemare în judecată, care declanșează procesul civil, se rezolvă după reguli specifice, proprii activității de judecată"[5].

Referitor la *dreptul unei persoane vătămate de o autoritate publică*, art. 52 din Constituție „reprezintă fundamentul constituțional al apărării cetățenilor față de abuzurile autorităților publice și, implicit, al răspunderii acestora pentru pagubele produse cetățenilor"[6].

(M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008), cu modificările și completările ulterioare.

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 65.

[2] A se vedea art. 91, art. 92, art. 93 și art. 94 din Constituție.

[3] A se vedea art. 102 alin. (1) și art. 111 alin. (1) din Constituție.

[4] A se vedea art. 2 și art. 3 din O.G. nr. 27/2002 privind reglementarea activității de soluționare a petițiilor (M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 233/2002 (M. Of. nr. 296 din 30 aprilie 2002).

[5] Decizia Curții Constituționale nr. 39/1993 (M. Of. nr. 179 din 27 iulie 1993).

[6] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 66.

Prin aceasta se recunoaşte de fapt un drept cerut dintotdeauna de fiecare cetăţean: „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluţionarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptăţită să obţină recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului şi repararea pagubei" [art. 52 alin. (1)].

Se constată că sunt luate în considerare *actele de natură administrativă* care provin de la *o autoritate publică*, ceea ce conduce la ideea că prevederea constituţională nu s-a limitat la autorităţile administraţiei publice. În acest sens, legea organică în domeniu[1] [prevăzută la art. 52 alin. (2) din Constituţie] a explicitat *autoritatea publică* prin „orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităţilor publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică" [art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004]. Ca atare, în categoria *autorităţi publice* legiuitorul a cuprins toate autorităţile (organele) îndreptăţite prin lege să adopte sau să emită acte de natură administrativă ce pot fi supuse controlului de contencios administrativ. Este de înţeles că funcţionarea unor astfel de autorităţi publice presupune organizarea în cadrul lor a unor compartimente proprii care trebuie să desfăşoare activităţile de susţinere a activităţii principale, cum ar fi: compartimente pentru resurse umane, compartimente pentru contabilitate şi financiar, compartimente de aprovizionare şi administrativ etc. În raport cu activitatea principală a autorităţii publice, aceste compartimente desfăşoară, printre altele, şi o activitate de natură administrativă, secundară sau subsecventă activităţii principale, în cadrul căreia sunt generate şi acte de natură administrativă.

În scurta analiză au fost reliefate câteva autorităţi publice, în afara celor specificate la administraţia publică, dar mai multe explicaţii cu privire la acestea se regăsesc în literatura de specialitate.

În identificarea autorităţilor publice competente să emită acte administrative susceptibile de control în contencios administrativ, trebuie făcută distincţie între administraţia publică realizată de structuri statale sau locale, conduse sau tutelate de Şeful Statului sau de Guvern, şi activitatea administrativă desfăşurată de celelalte autorităţi, cum ar fi: Parlamentul, instanţele judecătoreşti, Curtea Constituţională, Avocatul Poporului[2]. Cu privire la aceste autorităţi, se arată că, „uneori şi cu caracter subsidiar, organele de conducere ale puterii legislative sau puterii judecătoreşti pot îndeplini şi ele activităţi de natură administrativă", emiţând acte de natură administrativă, precum cele emise de „preşedintele Camerei Deputaţilor, în calitate de şef al serviciilor şi birourilor compuse din personal administrativ, organizate în cadrul acesteia, (...) acte de numire în funcţie a grefierilor şi arhivarilor – pe bază de concurs – de către preşedintele instanţei judecătoreşti"[3]; alte acte asemănătoare emise, de exemplu, de Preşedintele Curţii de Conturi[4] pentru numirea, detaşarea sau revocarea personalului etc.

Enumerarea organelor cuprinse în categoria largă de autorităţi publice nu se poate încheia fără a preciza şi câteva aspecte care privesc *persoanele juridice de drept privat asimilate autorităţilor publice* în urma obţinerii, potrivit legii, a statutului de utilitate publică sau care sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică. Dintre acestea fac parte *asociaţiile* şi *fundaţiile* ce desfăşoară activităţi prin care se urmăreşte realizarea unui interes general, local sau de grup, recunoscute de

[1] Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 67.
[3] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 7.
[4] Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată (M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014).

Guvernul României ca fiind de utilitate publică[1]. Din categoria asociațiilor menționăm, de exemplu: Ordinul arhitecților[2] – organizație independentă și autonomă apolitică de interes public; Baroul avocaților[3] – organizație autonomă cu personalitate juridică, patrimoniu și buget propriu; Uniunea Națională a Notarilor Publici[4] – organizație profesională cu personalitate juridică, învestită cu înfăptuirea unui serviciu public, cu patrimoniu și buget propriu, ale cărei acte emise sunt de autoritate publică și au forța probantă prevăzută de lege[5] – ș.a. Din categoria fundațiilor pot fi amintite cele care realizează servicii acordate cetățenilor aflați în situații de dificultate, victime ale traficului de persoane ori violenței în familie, prin care se susțin copii, tineri, persoane cu dizabilități, persoane cu nevoi speciale sau aflate în situații deosebite, femei și mame abuzate[6] etc.

Prin prisma art. 52 din Legea fundamentală sunt puse în discuție toate actele care provin din acțiuni de natură administrativă, după cum urmează:

a) cele care provin de la *autoritățile administrației publice*, autorități care desfășoară în primul rând activități administrative statale, fie la nivel central, fie la nivel local;

b) cele care provin de la *celelalte autorități publice învestite prin lege cu putere publică*, dar dintr-o activitate de natură administrativă subsecventă activității lor principale;

c) de la *structuri (organizații, instituții) recunoscute ca persoane juridice de drept privat asimilate autorităților publice, cu statut de utilitate publică sau autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.*

Toate cele de mai sus scot în evidență faptul că sfera de cuprindere a autorităților publice este mai extinsă decât grupul autorităților specifice administrației publice, reglementate constituțional în Capitolul V al Titlului III din Constituție, incluzând și Parlamentul, Președintele României, Guvernul, autoritatea judecătorească, autorități de control (Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului) sau alte structuri organizatorice asimilate prin lege autorităților publice.

3.2. Definiția și trăsăturile administrației publice

Din cele prezentate la paragraful privind *noțiunea de administrație publică*, se poate spune că *între administrația publică* și *administrația de stat* există un *raport de la întreg la parte*, administrația de stat reprezentând o componentă a administrației publice, alături de administrația locală[7]. Altfel spus, în actualul sistem constituțional și legal din România, *administrația de stat și administrația locală formează administrația publică*, ce este înfăptuită de două mari categorii de autorități: *autorități de natură statală* și *autorități autonome locale.*

În sens larg, termenul *administrație* include atât o activitate – faptul de a administra, de a gestiona, de a gospodări –, cât și organul sau organele care exercită o asemenea activitate[8].

---

[1] O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociații și fundații (M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 246/2005 (M. Of. nr. 656 din 25 iulie 2005), cu modificările și completările ulterioare. În sensul acestei ordonanțe, prin „utilitate publică" se înțelege orice activitate care se desfășoară în domenii de interes public general sau al unor colectivități (art. 38[1]).

[2] Prevăzut în art. 1 din Legea nr. 184/2001 privind organizarea și exercitarea profesiei de arhitect, republicată (M. Of. nr. 470 din 26 iunie 2014), cu modificările ulterioare.

[3] A se vedea art. 1, art. 49 și art. 50 din Legea nr. 51/1995 pentru organizarea și exercitarea profesiei de avocat, republicată (M. Of. nr. 98 din 7 februarie 2011), cu modificările și completările ulterioare.

[4] Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, republicată (M. Of. nr. 444 din 18 iunie 2014).

[5] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 476 și urm.

[6] Legea asistenței sociale nr. 292/2011 (M. Of. nr. 905 din 20 decembrie 2011), cu modificările ulterioare.

[7] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 5.

[8] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, București, 1998, p. 37.

În mod asemănător, în utilizarea sintagmei *administraţie publică* se identifică două sensuri (sau înţelesuri): un *sens funcţional, material* (sau *material-funcţional*) şi un *sens organic* (sau *formal-organic*)[1], considerate în doctrină ca *definiţii ale administraţiei publice.*

Primul sens, cel *funcţional* sau *material*, este folosit atunci când dorim să se înţeleagă că este vorba despre *activitatea desfăşurată de anumite autorităţi administrative şi nu numai*, în măsura în care admitem că şi alte autorităţi publice (în afara celor administrative) desfăşoară o asemenea activitate. Sub aspect funcţional, ea reprezintă *activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legii, urmărindu-se satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcţionări a serviciilor publice şi prin executarea unor prestaţii către particulari*[2].

Referitor la formularea *„activitatea de organizare a executării şi de executare în concret a legii"*, regăsită în prima definiţie, trebuie spus că, în sens tradiţional, reprezenta pregătirea executării, organizarea propriu-zisă şi executarea până la faptul material concret (până la obţinerea rezultatului aşteptat), dar mai nou ea presupune nu doar executarea legii, în accepţiunea *lato sensu*[3], ci şi emiterea de acte normative, cu forţă juridică inferioară sau similară legii, în cazul ordonanţei de Guvern[4]. Acest nou aspect este bine evidenţiat în literatura de specialitate, unde se menţionează că „organizarea executării şi executarea în concret a legii sunt realizate prin acţiuni cu caracter de dispoziţie (operaţiuni administrative, acte juridice, fapte materiale înfăptuite de titularii funcţiilor publice din sistemul administraţiei publice), dar şi prin acţiuni cu caracter de prestaţie"[5].

O analiză pertinentă privind formularea *„organizarea executării legii"*, regăsită în cuprinsul art. 108 alin. (2) din Constituţie, a fost făcută de Curtea Constituţională a României, autoritate în materie, care a conchis că aceasta „are un sens mai larg decât cea privind aplicarea legii, şi anume prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituţionale sau sancţionatorii în vederea stabilirii cadrului necesar pentru ducerea la îndeplinire a dispoziţiilor legii. Aşadar, legiuitorul nu mai stabileşte întotdeauna direct, prin lege, contravenţii şi sancţiuni, ci, chiar în sensul textului constituţional invocat, această competenţă revine autorităţii publice însărcinate cu organizarea executării legii"[6]. Aceeaşi autoritate, revenind cu alt prilej asupra subiectului, a făcut precizarea suplimentară că „argumentarea este valabilă nu numai în ceea ce priveşte Guvernul, ci, *mutatis mutandis*, şi în cazul autorităţilor administraţiei publice locale în anumite domenii specificate expres de lege"[7].

Al doilea sens al sintagmei *administraţie publică* este cel *organic*, folosit când ne referim la *organele care realizează această activitate*, utilizând formularea simplificată de *administraţie publică*, şi nu pe cea dezvoltată, dar prezentând aceeaşi semnificaţie, de *autorităţi ale administraţiei publice.* Ca atare, din acest punct de vedere, se poate defini ca *un ansamblu de autorităţi publice prin care, în regim de putere publică, se duc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*[8].

---

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 6; aceleaşi sensuri sunt reliefate de M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 37 şi Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 16 şi urm.

[2] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 6 şi, în acelaşi sens, A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 1. A se vedea şi M.E. Mihăilescu, *op. cit.*, 2015, p. 5.

[3] *Lato sensu* – în înţelesul (sensul) cel mai larg, conform S. Ghimpu (coord.), *Dicţionar juridic selectiv*, Ed. Albatros, Bucureşti, 1985, p. 308.

[4] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2014, p. 38.

[5] A se vedea E. Bălan, *Instituţii administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 22 şi, în acelaşi sens, A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 2-a, Ed. Nemira, Bucureşti, 1996, p. 78.

[6] Decizia Curţii Constituţionale nr. 51/2004 (M. Of. nr. 186 din 3 martie 2004).

[7] T. Toader, *Constituţia României reflectată în jurisprudenţa constituţională*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 227.

Referitor la expresia latină *mutatis mutandis*: are semnificaţia *schimbând ce este de schimbat*, conf. *Latine Dicta. Citate şi expresii latineşti*, Ed. Albatros, Bucureşti, 1992, ediţie îngrijită de Gh. Alexandrescu.

[8] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 6 şi, în acelaşi sens, A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 1.

Administrația publică actuală din România este o specie a activității publice, o formă a vieții publice şi se deosebeşte de toate administrațiile precedente (interbelice şi postbelice), diferențierea față de acestea fiind sesizată în urma unei analize referitoare la: *subiectele care realizează administrația publică din sfera autorităților publice* (autoritățile care realizează această administrație); *conținutul administrației publice* şi *scopul administrației publice*[1].

În ceea ce priveşte *subiectele care realizează administrația publică din sfera autorităților publice*, acestea sunt *autoritățile care realizează administrația*. Ele formează un sistem bine structurat, care cuprinde: Preşedintele şi Guvernul, ministerele şi celelalte instituții centrale de specialitate subordonate Guvernului; autorități administrative centrale autonome, instituții publice, regii autonome, companii naționale subordonate ministerelor; prefectul; serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe centrale de specialitate (administrație de stat în teritoriu, condusă de prefect); autorități ale administrației publice locale (consilii județene, consilii locale; primari şi preşedinți ai consiliilor județene); alte structuri publice (instituții şi servicii publice, regii autonome sau alte organizații prestatoare de servicii de interes public, subordonate consiliilor locale şi consiliilor județene, sau asociații de dezvoltare intercomunitară etc.)[2].

Prin comparație cu acestea, în perioada interbelică, administrația publică începea cu regele şi se termina cu primarul, fiind în totalitate administrație de stat[3], iar în perioada postbelică, ea reprezenta o formă de realizare a puterii de stat (sau formă fundamentală de activitate a statului)[4].

Referitor la *conținutul administrației publice*, în doctrină se admite că aceasta este concepută ca o activitate îndeplinită de anumite autorități şi se înfăptuieşte în conformitate şi pe baza legii, în principal prin acte administrative cu caracter normativ sau individual, prin contracte administrative, fapte materiale juridice şi operațiuni materiale tehnice[5].

Actele administrative sunt manifestări de voință ale administrației publice în scopul de a produce efecte juridice în sfera activității executive a statului[6], printre care amintim hotărârile consiliilor locale şi ale consiliilor județene şi dispozițiile primarilor şi ale preşedinților consiliilor județene[7]. *Contractele administrative* reprezintă un acord de voință între o autoritate a administrației publice sau alt subiect de drept autorizat de o autoritate a administrației publice şi un particular, care presupune efectuarea unor lucrări, prestarea unor servicii etc. de către particular în schimbul unei remunerații[8]. *Faptele materiale juridice* constau în transformări în lumea materială şi produc prin acestea efecte juridice, independent de existența unei manifestări de voință în acest scop. Ele includ atât acțiunile omeneşti, de exemplu, contravențiile, cât şi evenimentele naturale (naşterea, moartea, inundațiile, cutremurele, trăsnetul etc.), care dau naştere unor raporturi juridice între administrația publică şi particulari[9].

De asemenea, doctrina a reținut că o serie de *operațiuni tehnico-materiale* (operațiunile administrative) nu produc efecte juridice prin ele însele (spre exemplu, lucrări de multiplicare şi secretariat, întocmirea de referate etc.)[10], dar, prin intermediul lor, administrația pregăteşte elaborarea actelor administrative de autoritate, asigură punerea lor în

[1] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 1996, p. 79.
[2] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 5 şi 6; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 45.
[3] E. Bălan, *op. cit.*, p. 24.
[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 1996, p. 79.
[5] *Idem*, p. 8.
[6] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 2.
[7] A se vedea art. 45, art. 68, art. 98 şi art. 106 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.
[8] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 118.
[9] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 2.
[10] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 8.

aplicare şi realizează diverse servicii publice. Totuşi, unele operaţiuni tehnico-administrative pot produce anumite efecte juridice[1], un exemplu fiind anunţul de atribuire, care trebuie transmis de autoritatea contractantă spre publicare după atribuirea unui contract de achiziţie publică, aşa cum prevede legea[2].

Cât priveşte *scopul administraţiei publice*, acesta se poate deduce apelând la definiţia în sens funcţional, material, administraţia *urmărind satisfacerea interesului public prin asigurarea bunei funcţionări a serviciilor publice şi prin executarea unor prestaţii către particulari.*

Prin scopul său, administraţia publică este legată de puterea legislativă, care circumscrie şi stabileşte finalitatea şi sensul în care administraţia va acţiona, dar şi de puterea judecătorească, hotărârile acesteia fiind puse în aplicare tot de administraţie[3], în literatura de specialitate accentuându-se *scopul fundamental* ca fiind „acela de a asigura realizarea interesului public exprimat de voinţa poporului suveran transpusă în lege"[4]. Scopul administraţiei publice este altruist, moral, nu urmăreşte un profit material, ci serveşte utilitatea publică ce fundamentează noţiunea de *interes general*, cheia de boltă a întregii materii de drept administrativ[5].

Administraţia publică poate fi analizată şi din perspectivă juridică şi extrajuridică. Din *perspectivă juridică*, administraţia publică este *o specie a fenomenului puterii publice*, înţelegerea noţiunii din acest punct de vedere necesitând abordarea principiului separaţiei puterilor în stat. Din *perspectivă extrajuridică* (privit din afara justiţiei), administraţia publică este *o specie a fenomenului administrativ (sau a faptului administrativ în sens larg*, cum mai este denumit), prin acesta având-se în vedere orice activitate de natură administrativă, cu precizarea că *ne aflăm în prezenţa administraţiei publice numai atunci când valoarea pe care o are de realizat un fapt administrativ este una de natură politică*[6].

Analiza fenomenului administrativ, ca sistem şi acţiune, în toată complexitatea sa (politică, economică, socială, juridică etc.), în vederea perfecţionării organizării şi funcţionării autorităţilor executive, a condus la constituirea *ştiinţei administraţiei*, o adevărată sinteză a cunoştinţelor furnizate de politologie, sociologie, ştiinţele juridice, cele economice, psihologia, urbanismul etc.[7] În lucrările de specialitate despre ştiinţa administraţiei, toate activităţile de natură administrativă sunt considerate fapte administrative sau fenomene administrative.

Orice fapt administrativ presupune o activitate de organizare, de dirijare sau de combinare a unor mijloace în vederea înfăptuirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective, stabilite de structuri organizatorice superioare[8].

De aici se desprind *trăsăturile generale ale fenomenului administrativ*: este un fenomen social; presupune organizarea unor mijloace, resurse pentru atingerea unui obiectiv, înfăptuirea unor valori; obiectivele, valorile sunt stabilite de structuri organizatorice supe-

[1] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 2.

[2] A se vedea art. 56 din O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii (M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 337/2006 (M. Of. nr. 625 din 20 iulie 2006), cu modificările şi completările ulterioare. Conform art. 57 din O.U.G. nr. 34/2006, anunţul de atribuire se publică în SEAP (Sistemul Electronic de Achiziţii Publice), după caz, în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, precum şi, opţional, în Monitorul Oficial al României, Partea a VI-a, Achiziţii publice.

[3] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 14.

[4] E. Bălan, *op. cit.*, p. 35.

[5] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 38.

[6] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 11 şi urm.

[7] I. Santai, *op. cit.*, p. 18 şi urm.

[8] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 6.

rioare; se extinde până la activitatea de înfăptuire materială a valorii, a obiectivului de atins, trăsături care se regăsesc şi în cazul administraţiei publice[1].

Analiza detaliată a sensurilor în care poate fi înţeleasă noţiunea de administraţie publică, pe de o parte, ca activitate (sens material-funcţional) şi, pe de altă parte, ca autoritate sau organ al administraţiei publice (în sensul formal-organic), precum şi analiza sferei de cuprindere a acesteia permit înţelegerea unei *definiţii de referinţă, cuprinzătoare din perspectiva prevederilor Constituţiei: administraţia publică reprezintă, în principal, ansamblul activităţilor Preşedintelui României, Guvernului, autorităţilor administrative autonome centrale, autorităţilor administrative autonome locale şi, după caz, structurilor subordonate acestora, prin care, în regim de putere publică, se duc la îndeplinire legile sau, în limitele legii, se prestează servicii publice*[2].

Trăsăturile fundamentale ale administraţiei publice se deduc din definiţiile consacrate de doctrină, plecând de la sensul material şi organic al sintagmei „administraţie publică" şi din definiţia de referinţă precizată mai sus[3]:

a) Este o activitate realizată, în principal, de autorităţi executive şi administrative, denumite generic autorităţi ale administraţiei publice.

Dintre aceste autorităţi, respectând ierarhia, primele enunţate sunt Preşedintele şi Guvernul, care se află în vârful administraţiei publice şi desfăşoară, pe lângă activitatea preponderent politică, şi o activitate de natură administrativă.

Următoarele avute în vedere sunt autorităţile care realizează preponderent activităţi de administraţie publică (activitate specializată, cu caracter tehnic), aşa cum sunt menţionate mai sus ca fiind subiectele care realizează administraţia publică din sfera autorităţilor publice.

Formularea din definiţie include exprimarea „în principal", care permite extinderea necesară în vederea cuprinderii şi a activităţilor de natură administrativă desfăşurate de alte structuri. Este vorba despre activităţile administrative desfăşurate subsecvent (ca activităţi suport, de susţinere a activităţilor principale) de alte autorităţi publice, deja menţionate mai sus (Parlamentul, autoritatea judecătorească, Curtea Constituţională, Curtea de Conturi, Avocatul Poporului), dar şi despre activităţile derulate de structuri (organizaţii, instituţii) recunoscute ca persoane juridice de drept privat asimilate autorităţilor publice, cu statut de utilitate publică sau autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

b) Este o activitate de punere în aplicare a legii sau, după caz, de organizare sau realizare efectivă a serviciilor publice.

Autorităţile administraţiei publice au ca misiune realizarea politicii (interne şi externe) a ţării, care se poate face prin punerea în aplicare a legilor (acte adoptate de Parlament) şi a celorlalte acte adoptate pentru aplicarea legii (hotărâri ale Guvernului). Punerea în aplicare a legii presupune, de regulă, *organizarea executării legii*, activitate premergătoare de elaborare concretizată, atunci când legiuitorul o cere, prin norme de aplicare a legii, ce sunt acte cu caracter normativ cu forţă juridică inferioară legii, cum ar fi hotărâri ale Guvernului.

După adoptarea normelor de aplicare se poate trece la *aplicarea efectivă*, adică la *executarea legii în cazuri concrete*. Pentru aceasta, autorităţile trebuie să emită acte administrative cu caracter individual, adaptate necesităţilor specifice, şi apoi să efectueze activităţile concrete.

c) Este o activitate ce se desfăşoară în regim de putere publică. Aceasta înseamnă că activitatea administrativă se derulează prin intermediul prerogativelor constituţionale

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 11 şi urm.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 82.

[3] Pentru analiza trăsăturilor, a se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 44 şi urm. şi Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 23 şi urm.

sau legale, în acest mod făcând prioritar interesul public. Prin Legea fundamentală şi prin celelalte reglementări se acordă autorităţilor administrative dreptul de a emite acte unilaterale obligatorii pentru toţi cei vizaţi şi de a utiliza, în mod legitim, constrângerea pentru ducerea la îndeplinire a atribuţiilor ce le revin.

În final s-ar putea adăuga faptul că „noţiunea de administraţie publică cuprinde numai fapte administrative ce au ca finalitate realizarea unor valori politice (a unor comandamente stabilite de instituţii publice), fiind îndeplinite în regim de putere publică"[1], şi că „activitatea de administraţie este prin definiţie o activitate subordonată", desfăşurată „în vederea înfăptuirii, până la fapte materiale concrete, a unor obiective, stabilite de structuri organizatorice superioare"[2].

Într-adevăr, s-a amintit de *autorităţi subordonate* (de exemplu, organe centrale de specialitate, unele subordonate Guvernului, altele fiind subordonate ministerelor etc.) şi de *autorităţi autonome*. Autorităţile subordonate se găsesc pe o poziţie inferioară şi în raport de subordonare faţă de alte autorităţi stabilite prin lege, în timp ce autorităţile autonome nu se găsesc în raport de subordonare concret stabilit faţă de o altă autoritate a administraţiei publice, dar prin Constituţie sau prin lege s-a stabilit o anumită formă de „subordonare", de regulă, faţă de Parlament.

Supraordonarea şi *subordonarea* desemnează acele raporturi care se stabilesc între două autorităţi (organe), în temeiul cărora unul dintre ele, aflat pe o poziţie superioară într-un sistem, dispune de anumite drepturi ce decurg din aceasta faţă de autoritatea (organul) aflată pe o treaptă inferioară, care are anumite obligaţii faţă de organul superior tocmai datorită poziţiei pe care se află[3].

În ceea ce priveşte *subordonarea administrativă*, în sens organic, a unei alte autorităţi, aceasta presupune: dreptul de organizare a activităţii autorităţii inferioare; dreptul de a-i transmite instrucţiuni obligatorii; dreptul de supraveghere generală a activităţii; dreptul de numire a conducătorilor; dreptul de tragere la răspundere şi dreptul de control al activităţii, cu posibilitatea de anulare a actelor[4].

§4. Autoritatea publică şi autoritatea administraţiei publice

4.1. Noţiunea de autoritatea publică

Administraţia publică reprezintă un proces continuu, o activitate neîntreruptă, adaptată permanent la condiţiile dinamice ale mediului social[5]. O astfel de activitate este desfăşurată de entităţi numite *autorităţi publice* sau *organe* (de exemplu, *Guvernul, ministerele, diverse organe ale administraţiei, autorităţi publice autonome, prefectul, consiliile locale* ş.a.), despre care se va discuta la temele special dedicate, aici făcându-se doar o succintă prezentare a celor din partea superioară a ierarhiei, în scopul conturării complexităţii fenomenului şi a aparatului administrativ. Aşadar, administraţia presupune, pe de o parte, *activitate, acţiune*, iar, pe de altă parte, structuri bine organizate şi definite, *autorităţi* sau *organe administrative*.

Constituţia, ca lege fundamentală într-un stat, situată în fruntea sistemului ierarhizat de norme de drept, are sarcina principală de „a crea instituţii publice", atât timp cât o „comunitate politică necesită instituţii în vederea guvernării societăţii, aşa cum fiecare societate necesită reguli comune şi o metodă pentru elaborarea, punerea în aplicare şi

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 12.
[2] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 6.
[3] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1109.
[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 85.
[5] E. Bălan, *op. cit.*, p. 19.

controlul acestora"[1]. Nevoia de administrare a generat, în decursul timpului, diverse *instituții, organe* şi *autorități* şi în România, cele mai importante din *etapa postdecembristă* (sau *actuală*) fiind nominalizate direct în Constituția revizuită în anul 2003. Astfel, Titlul III din Constituția României, denumit „*Autoritățile publice*", reglementează *organele şi autoritățile* care exercită clasicele funcții ale statului – legislativă, executivă şi judecătorească.

Administrația nu funcționează de la sine, ci este înfăptuită de anumite organisme, structuri administrative, pentru care în Constituție se folosesc, de regulă, sintagme precum *autoritate a administrației publice, organ al administrației publice* sau pur şi simplu termeni precum *organ* sau *instituție*. În acest sens, pentru primele două, se recomandă a se vedea:

a) pentru *autoritate* – art. 26 alin. (1): „Autoritățile publice respectă şi ocrotesc viața intimă, familială şi privată"; art. 117 alin. (3): „Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică"; art. 121 alin. (1): „Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune şi în oraşe, sunt consiliile locale alese şi primarii aleşi, în condițiile legii"; sau Capitolul VI din Titlul III „Autoritatea judecătorească" etc.;

b) pentru *organ* – art. 61 alin. (1): „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a țării"; art. 111 alin. (1): „Guvernul şi celelalte organe ale administrației publice (...)"; art. 116 alin. (2): „Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome".

Utilizarea simultană a sintagmelor *autoritate a administrației publice* şi *organ al administrației publice* a generat nevoia de a se stabili similitudinile şi deosebirile între ele.

În această privință, în doctrină se găsesc mai multe aprecieri, cele mai multe considerând că „între noțiunea de autoritate publică şi cea de organ nu există deosebiri de conținut, ambele exprimând, în forme diferite, aceeaşi realitate şi realizându-şi activitatea cu folosirea autorității publice"[2]. Între ele nu există o deosebire netă, arată un alt autor, întrucât este „una şi aceeaşi categorie juridică, ce desemnează structurile care înfăptuiesc administrația"[3]. Sensul principal al sintagmei *autoritate publică* este acela de *organ public*, adică un colectiv organizat de oameni care exercită prerogative de putere publică, la nivel statal sau local, ori, într-o altă formulare, „o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public"[4]. Se poate spune că prin *organ*, ca şi prin *autoritate a administrației publice* se înțelege „o categorie de autoritate publică chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând în acest scop de prerogativele specifice puterii publice"[5].

În opoziție cu aceste aprecieri, în literatura de specialitate se susține şi ideea că între cele două există deosebiri: organele sunt specifice structurilor organizaționale constituite în sistem, bazate pe subordonare ierarhică (de exemplu, Guvernul, ministerele, alte organe de specialitate ale administrației publice), iar autoritățile publice sunt organizate pe principiul autonomiei, şi nu al subordonării (de exemplu, consiliul local, consiliul județean, primarul, Curtea de Conturi etc.)[6].

Pentru sintagma *autoritate publică* se găseşte o definiție şi în legislație: „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de

[1] R. Schütze, *Drept constituțional al Uniunii Europene*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2012, p. 79, citat de D. Valea, *op. cit.*, p. 6.
[2] E. Bălan, *op. cit.*, p. 70.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 60.
[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 7.
[5] C. Manda, *op. cit.*, p. 26.
[6] A se vedea E. Bălan, *op. cit.*, p. 70.

utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică"[1].

Cât priveşte *organele statului*, utilizarea s-a făcut cu înţelesul de *autorităţi publice*[2], ele devenind subiect de drept administrativ dacă în activităţile desfăşurate se regăsesc în raporturi sociale de drept administrativ. Organele statului au o sferă de cuprindere mai restrânsă (cuprind *autorităţile publice de stat*), prin comparaţie cu sintagma *autoritate publică*, despre care s-a arătat anterior că se referă la orice organ de stat sau al unităţilor administrativ-teritoriale care acţionează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public, fiind asimilate şi persoanele juridice de drept privat care au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică.

Din toate cele de mai sus se poate deduce că cele două noţiuni în discuţie sunt utilizate cu înţelesul de *autoritate publică*, această noţiune fiind cuprinzătoare şi incluzând *autorităţile administraţiei publice, autoritatea legiuitoare şi autoritatea judecătorească.*

În încheierea acestei analize, se vor face şi alte precizări care privesc atât autorităţile, cât şi activitatea acestora.

Autorităţile (*organele*) *administraţiei publice* sunt acelea care rezolvă în mod concret problemele cotidiene ce apar în viaţa socială, adoptă măsurile operative pentru satisfacerea nevoilor membrilor societăţii, contribuind astfel, într-o măsură decisivă, la realizarea progresului social[3].

În privinţa activităţii desfăşurate de aceste autorităţi, literatura de specialitate o consideră ca fiind un *proces complex*, un *fapt* sau *fenomen administrativ*, înţeles ca specie a fenomenului social[4]. În ştiinţa administraţiei de care este atât de strâns legat dreptul administrativ, orice fapt administrativ presupune o activitate de organizare, de dirijare sau de combinare a unor mijloace în vederea înfăptuirii, până la faptele materiale concrete, a unor obiective, stabilite de structuri organizatorice superioare, activitatea de administrare fiind prin definiţie o activitate subordonată[5]. Amploarea, diversitatea, modul de desfăşurare şi implicaţiile acestui proces au făcut ca doctrina să considere că în conţinutul complex al administraţiei se cuprind imperativele: *a prevedea*, *a organiza*, *a conduce*, *a coordona*, *a controla*[6].

4.2. Sumar al autorităţilor administraţiei publice în România

Pentru a ne familiariza cu aceste autorităţi, este util a se face o scurtă trecere în revistă a lor, întrucât, aşa cum am mai precizat anterior, cele mai multe vor fi prezentate detaliat la temele special dedicate lor.

S-a arătat că în România, actualmente, administraţia publică este înfăptuită de două mari categorii de autorităţi (organe): *autorităţi de natură statală* şi *autorităţi autonome locale.*

a) Autorităţile de natură statală cuprind două subcategorii: *autorităţi la nivel central* şi *autorităţi distribuite în teritoriu.*

Autorităţile la nivel central sunt: Guvernul, ministerele şi celelalte organe de specialitate subordonate Guvernului; autorităţi administrative centrale autonome; instituţii publice, regii autonome, companii naţionale subordonate ministerelor sau autorităţilor centrale autonome.

---

[1] A se vedea art. 2 alin. (1) lit. b) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

[2] A se vedea D. Valea, *op. cit.*, p. 8.

[3] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 5.

[4] A se vedea E. Bălan, *op. cit.*, p. 21 şi 23; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 12.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 6.

[6] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Universităţii Creştine „Dimitrie Cantemir, Bucureşti, 1994, p. 15, *apud* E. Bălan, *op. cit.*, p. 21.

Executivul României, aşa cum este consfinţit prin sistemul constituţional actual, este un *executiv bicefal*[1], condus de Preşedinte şi Guvern. *Preşedintele* este o autoritate individuală aleasă prin vot universal, iar *Guvernul* este o autoritate colegială numită de Parlament, care cuprinde primul-ministru[2], miniştri (de regulă, în calitate de conducători ai ministerelor) şi alţi membri stabiliţi prin lege organică. Este o entitate care exercită conducerea generală a administraţiei publice, potrivit art. 102 alin. (1) coroborat cu art. 111 din Constituţie, cu excepţia autorităţilor autonome aflate sub control parlamentar[3]. Guvernul are în subordine *ministerele* şi alte *organe de specialitate*[4]. Dintre *structurile de specialitate ale administraţiei publice centrale* şi *instituţiile publice coordonate de Secretariatul General al Guvernului*, menţionăm, doar ca exemplu, Institutul Naţional de Statistică – I.N.S.[5], Agenţia Naţională pentru Achiziţii Publice – A.N.A.P.[6], Agenţia Naţională pentru Romi – A.N.R.[7], Comisia Naţională pentru Controlul Activităţilor Nucleare – C.N.C.A.N.[8], numărul lor fiind deosebit de extins, necesităţile curente determinând înfiinţarea lor.

Ministerele sunt înfiinţate numai în subordinea Guvernului şi reprezintă organele de specialitate ale administraţiei publice centrale prin care se realizează politica Guvernului, fiecare în domeniul său de activitate. Numărul şi denumirile lor, din motive mai mult sau mai puţin obiective, au suportat numeroase schimbări:

– la Unirea Principatelor Române s-au înfiinţat opt ministere (de exemplu, Interne, Finanţe, Justiţie, Culte şi Instrucţiune Publică, Afaceri Străine)[9];

– actualmente, Guvernul are 19 ministere[10] (dintre care amintim Ministerul Educaţiei Naţionale şi Cercetării Ştiinţifice, care până spre finele anului 2014 era denumit Ministerul Educaţiei Naţionale; Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, Ministerul Culturii, Ministerul Justiţiei, Ministerul Sănătăţii etc.).

În subordinea sau în coordonarea ministerelor sunt înfiinţate, în condiţiile stabilite prin lege, o serie de *organe de specialitate* cu o mare diversitate de nume (corp de control, institut, agenţie, autoritate, comisie etc.). Cu titlu informativ: Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici[11] – în subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice; instituţiile de învăţământ superior de stat şi Autoritatea Naţională pentru Cercetare Ştiinţifică şi Inovare, cu funcţionare în subordinea Ministerului Educaţiei Naţionale şi Cercetării Ştiinţifice[12]).

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 69.
Referitor la termenul *bicefal* – este folosit cu înţelesul „*care are două capete*", conform Fl. Marcu, C. Maneca, *Dicţionar de neologisme*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1978, p. 140.

[2] Conform formulei instituite de Academia Română din 2005, varianta preluată de DOOM este „prim-ministrul", în timp ce Constituţia a menţinut formularea „primul-ministru". Întrucât cursul pune în discuţie şi respectă legislaţia de până la nivelul lui 2016, inclusiv textul constituţional, vom utiliza în continuare formula specificată de Constituţia României.

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 737/2012 (M. Of. nr. 684 din 3 octombrie 2012).

[4] A se vedea art. 116 alin. (2) şi art. 117 alin. (2) din Constituţie.

[5] H.G. nr. 957/2005 privind organizarea şi funcţionarea Institutului National de Statistică, republicată (M. Of. nr. 865 din 18 decembrie 2007), cu modificările şi completările ulterioare.

[6] O.U.G. nr. 13/2015 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale pentru Achiziţii Publice (M. Of. nr. 362 din 26 mai 2015), aprobată prin Legea nr. 244/2015 (M. Of. nr. 797 din 27 octombrie 2015). A.N.A.P. este organizată ca instituţie publică, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanţelor Publice.

[7] H.G. nr. 1703/2004 privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale pentru Romi (M. Of. nr. 984 din 26 octombrie 2004), cu modificările ulterioare.

[8] H.G. nr. 1627/2003 privind aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a Comisiei Naţionale pentru Controlul Activităţilor Nucleare (M. Of. nr. 69 din 27 ianuarie 2004).

[9] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 281.

[10] www.gov.ro, consultat în martie 2016.

[11] H.G. nr. 1000/2006 privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, republicată (M. Of. nr. 620 din 2 septembrie 2010), cu modificările şi completările ulterioare.

[12] A se vedea Anexele nr. 3 şi nr. 6 la H.G. nr. 44/2016 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Educaţiei Naţionale şi Cercetării Ştiinţifice (M. Of. nr. 99 din 9 februarie 2016).

Dintre *autorităţile* sau *organele administraţiei centrale autonome*, o parte sunt nominalizate expres în Constituţie (Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Consiliul Suprem de Apărare a Ţării, serviciile de informaţii, serviciile publice de radio şi televiziune, Consiliul Legislativ, Consiliul Economic şi Social, Curtea Constituţională), iar altele, neprecizate în Legea fundamentală, sunt înfiinţate prin lege organică (Serviciul de Informaţii Externe, Serviciul de Pază şi Protecţie, Consiliul Naţional al Audiovizualului, Agenţia Naţională de Integritate etc.) sau prin lege (Banca Naţională a României ş.a.).

În rândul autorităţilor autonome se întâlnesc şi *autorităţile de reglementare şi control* în diverse domenii: Autoritatea Naţională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilităţi Publice – A.N.R.S.C.[1], Autoritatea Naţională de Reglementare în Domeniul Energiei – A.N.R.E.[2] sau Autoritatea Rutieră Română – A.R.R.[3] Ele intră în categoria *autorităţilor de natură statală la nivel central.*

În acelaşi timp, statul dispune de *autorităţi distribuite în teritoriu: prefectul* şi *servicii publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale de specialitate* (servicii conduse de prefect).

Prefectul[4] este autoritatea statală în judeţ, reprezintă Guvernul pe plan local şi conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale. *Serviciile publice deconcentrate* sunt categorii de servicii publice organizate în fiecare judeţ şi în municipiul Bucureşti, în subordinea unui minister sau a unei autorităţi a administraţiei centrale de specialitate[5], care sunt organe de specialitate ale administraţiei publice (funcţionând pe principiul descentralizării, nefiind cuprinse într-o subordonare ierarhică strictă faţă de ministere) şi *sunt conduse pe plan local de prefect.* Trebuie făcută deosebire între ele şi organele strict subordonate ierarhic, integrate direct într-o formă sau alta în structura ministerelor. Câteva exemple: *direcţiile sanitare judeţene*[6]; *agenţiile judeţene pentru protecţie a mediului*[7]; *direcţiile de sport judeţene*[8]; *inspectoratele şcolare* (a se vedea Anexa nr. 4 la H.G. nr. 44/2016) etc.

b) A doua mare categorie de autorităţi este reprezentată de *autorităţile administraţiei publice locale*, constituite din *consiliile judeţene*, *consiliile locale din comune, oraşe şi municipii* (ca autorităţi deliberative) şi *primarii* şi *preşedinţii consiliilor judeţene*, aleşi în condiţiile legii[9] (ca organe executive). Organizarea şi funcţionarea acestor autorităţi locale sunt stabilite prin Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, o analiză detaliată fiind făcută la temele următoare.

---

[1] Înfiinţată în baza Legii serviciilor comunitare de utilităţi publice nr. 51/2006, republicată (M. Of. nr. 121 din 5 martie 2013), cu modificările şi completările ulterioare. Funcţionează în conformitate cu Regulamentul de organizare şi funcţionare aprobat prin H.G. nr. 527/2013 (M. Of. nr. 497 din 7 august 2013).

[2] O.U.G. nr. 33/2007 privind organizarea şi funcţionarea Autorităţii Naţionale de Reglementare în Domeniul Energiei (M. Of. nr. 337 din 18 mai 2007), aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 160/2012 (M. Of. nr. 685 din 3 octombrie 2012).

[3] H.G. nr. 625/1998 privind organizarea şi funcţionarea Autorităţii Rutiere Române – A.R.R. (M. Of. nr. 373 din 1 octombrie 1998), cu modificările şi completările ulterioare.

[4] Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată.

[5] V. Vedinaş, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *Dicţionar de drept public. Drept constituţional şi administrativ*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010.

[6] A se vedea Regulamentul cuprins în Ordinul nr. 1078/2010 al Ministerului Sănătăţii (M. Of. nr. 550 din 5 august 2010).

[7] H.G. nr. 1000/2012 privind reorganizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale pentru Protecţia Mediului şi a instituţiilor publice aflate în subordinea acesteia (M. Of. nr. 729 din 29 octombrie 2012), cu modificările şi completările ulterioare.

[8] A se vedea H.G. nr. 11/2013 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Tineretului şi Sportului (M. Of. nr. 42 din 19 ianuarie 2013), cu modificările ulterioare.

[9] A se vedea art. 121 şi art. 122 din Constituţia României.

La nivel local sau județean se pot înființa *organisme prestatoare de servicii și de utilitate publică de interes local sau județean*, precum: instituții publice, servicii publice, societăți și regii autonome de interes local sau județean, înființate prin hotărâri ale consiliilor locale, respectiv județene; asociații, fundații, federații și operatori de servicii de utilități publice locale sau județene; asociații de dezvoltare intercomunitară și furnizori de servicii sociale de drept public ori privat, așa cum sunt menționate în art. 1 alin. (2) lit. g) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

Cât privește sintagma *organele statului*, peste tot utilizarea s-a făcut cu înțelesul de *autorități publice*, ele devenind subiect de drept administrativ dacă în activitățile desfășurate se regăsesc în raporturi sociale de drept administrativ[1].

§5. Importanța principiului separației puterilor în stat în sfera dreptului administrativ

5.1. Aspecte generale privind puterile în stat și separația acestora

Statul, cea mai importantă instituție, este determinat, într-o primă accepțiune, ca teritoriul, populația (națiunea) și suveranitatea (în sensul puterii organizate statal), iar în a doua accepțiune ca forma organizată a puterii poporului[2]. *Suveranitatea* (populară, națională) aparține poporului și se exprimă prin voința acestuia (ca entitate abstractă, ca persoană morală, numită națiune), dar în mod indirect (prin reprezentanți aleși, învestiți cu această calitate), drept pentru care suveranitatea este inalienabilă și indivizibilă[3].

În statele suverane, puterea este unică, ea ține de suveranitatea națională, de faptul că pe același teritoriu și asupra aceleiași populații nu se exercită mai multe puteri[4].

De-a lungul secolelor, statul a evoluat odată cu societatea umană, condițiile istorice determinând adăugarea de noi elemente caracteristice noțiunii de stat și transformarea acestei construcții până s-a ajuns astăzi la *statul de drept, democratic și social.*

Se poate vorbi despre stat de drept doar acolo unde: domnia dreptului este evidentă; conținutul acestui drept valorifică la dimensiunile lor reale drepturile și libertățile cetățenești; se realizează echilibrul, colaborarea și controlul reciproc al puterilor publice (autorităților publice); se realizează accesul liber la justiție[5]. Pe scurt, statul de drept semnifică subordonarea statului față de drept[6]. În statul modern, de drept sau de legalitate, atribuțiile acestuia se împart în trei mari categorii, corespunzând celor trei puteri (funcții) identificate prin teoria separației puterilor: *funcția de legiferare, funcția de executare și funcția de distribuire a justiției*[7].

Exercitării fiecărei funcții îi corespunde o putere: *puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească.* Fiecare putere este încredințată unor organe distincte: puterea legislativă – adunării reprezentative; puterea executivă – șefului statului și guvernului; puterea judecătorească – organelor judecătorești[8].

Principiul separației puterilor în stat este larg recunoscut ca fiind imanent regimurilor politice democratice, indiferent de natura lor parlamentară, prezidențială sau diferite combinații ale acestora[9].

---

[1] A se vedea D. Valea, *op. cit.*, p. 8.
[2] I. Muraru, *op. cit.*, p. 10.
[3] A se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 51.
[4] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 12.
[5] I. Muraru, *op. cit.*, p. 144.
[6] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 68.
[7] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 12.
[8] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 79 și urm.
[9] M. Safta, *Separația puterilor în stat și loialitatea constituțională*, în Tribuna Juridică nr. 2/2013, p. 171.

Distribuirea celor trei funcţii principale la trei autorităţi (puteri) diferite a condus la ceea ce se numeşte *principiul separării puterilor* în stat, devenind o practică pentru multe ţări din lume – state de drept.

Pentru prima dată, consacrarea constituţională şi punerea în practică a principiului separaţiei puterilor în stat s-au realizat prin constituţia S.U.A., teoria separaţiei puterilor fiind ridicată la rang de principiu constituţional[1].

În aplicarea lui în perioada actuală se afirmă tot mai des că „este vorba *mai puţin despre separare* decât despre *echilibrul puterilor*. Importantă în organizarea statală este independenţa autorităţilor statale, care nu poate fi totală, dar trebuie să fie foarte largă. Organele de stat trebuie să depindă unele de altele numai atât cât este necesar formării sau desemnării lor şi eventual exercitării unor atribuţii"[2].

Schimbările majore în planul politico-organizatoric al statelor de la etapa în care s-a elaborat teoria separaţiei puterilor în stat au determinat noi realităţi (de exemplu, apariţia partidelor politice), care arată că „problema reală nu este a separării puterilor în stat şi a echilibrului dintre acestea, ci a raportului dintre majoritate şi minoritate, dintre guvernământ şi opoziţie"[3].

Oricum, urmând exemplul englez, Montesquieu a pledat pentru un legislativ puternic, dotat cu drept de veto spre a putea cenzura şi, la nevoie, opri în totalitate aplicarea deciziilor „neconstituţionale" adoptate de executiv – la acea oră, de monarh şi de consilierii săi[4].

Elemente de separaţie a puterilor în stat se regăsesc „în aproape toate actele cu valoare constituţională sau Constituţiile româneşti"[5], prin aceasta reglementându-se cât mai riguros competenţele fiecăreia şi limitându-se (dacă nu se poate elimina) imixtiunea unei puteri în sfera de activitate a celorlalte.

În Constituţia României adoptată în 1991 nu a fost prevăzută, *expressis verbis*, separaţia puterilor, dar principiul a fost respectat în mod indirect, prin faptul că cele trei puteri (autorităţi) în stat şi competenţele lor au fost reglementate în capitole distincte cuprinse în Titlul III „*Autorităţi publice*". De altfel, jurisprudenţa Curţii Constituţionale[6] şi doctrina din perioada 1991-2003[7] au scos în evidenţă faptul că „echilibrul puterilor în stat, în conţinutul şi semnificaţia sa ştiinţifică modernă, se regăsea în dispoziţiile Constituţiei României în versiunea adoptată la 8 decembrie 1991"[8].

La revizuirea din 2003 a Constituţiei s-a completat art. 1, astfel că alin. (4) cuprinde dispoziţia: „Statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale".

Dacă *separarea* presupune ca fiecare dintre cele trei puteri să aibă „*funcţii, atribuţii diferite*", *echilibrul* puterilor presupune „*colaborarea şi controlul reciproc*", modalităţile de realizare fiind: delegarea legislativă, promulgarea legilor adoptate de Parlament de către Preşedinte, atribuţia Preşedintelui de a dizolva Parlamentul, Parlamentul are posibilitatea de a propune suspendarea Preşedintelui (în vederea demiterii) sau de a demite Guvernul (prin moţiuni de cenzură)[9].

---

[1] D. Valea, *op. cit.*, p. 37.
[2] I. Muraru, *op. cit.*, p. 270.
[3] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 85.
[4] L. Gheorghiu, *Separarea puterilor în stat. Tentativa de reevaluare*, în Analele Universităţii de Vest din Timişoara, Seria Drept, nr. 2/2011, p. 65.
[5] D. Valea, *op. cit.*, p. 37.
[6] A se vedea câteva decizii ale Curţii Constituţionale, cum ar fi: nr. 27/1993 (M. Of. nr. 163 din 15 iulie 1993), nr. 45/1994 (M. Of. nr. 50 din 27 mai 1994), nr. 50/2000 (M. Of. nr. 277 din 20 iunie 2000).
[7] A se vedea I. Muraru, *op. cit.*, p. 272-276; I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 94-102.
[8] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 16.
[9] D. Valea, *op. cit.*, p. 38.

Conform Constituției, *puterea legislativă* – Parlamentul – este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării [art. 61 alin. (1)]. Este format din Camera Deputaților și Senat și adoptă, în principal, legi, dar și hotărâri și moțiuni în prezența majorității membrilor. *Puterea executivă* – formată din Președinte și Guvern – are, în afara atribuțiilor preponderent politice, și atribuții specifice administrative. Executivul (Președintele, Guvernul, reprezentat de primul-ministru, miniștri și alți membri ai Guvernului) formează „conducerea politică a administrației publice și desfășoară o activitate de guvernare"[1], adică de orientare a administrației pentru îndeplinirea programului de guvernare acceptat de Parlament la instalarea Guvernului. Reamintim că *Președintele* (conform art. 91-94 din Constituție) îndeplinește atât *atribuții politice*, cât și *cu caracter administrativ*, unele fiind condiționate de acordul Parlamentului, altele de propunerea primului-ministru, iar *Guvernul* „exercită conducerea generală a administrației publice" [a se vedea art. 102 alin. (1)]. Exercitarea de atribuții administrative nu poate conduce la a confunda executivul cu administrația publică însăși.

Referitor la *puterea judecătorească*, textul constituțional menționează faptul că *autoritatea judecătorească* înfăptuiește justiția în numele legii (soluționează litigiile apărute pe parcursul executării legilor) prin *Înalta Curte de Casație și Justiție* și prin *celelalte instanțe judecătorești*, iar *Ministerul Public* reprezintă interesele generale ale societății și apără ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor[2].

Se apreciază că modul cum este consacrat în mod expres principiul separației puterilor în stat în Legea fundamentală sugerează că în România puterile se interferează și conlucrează, fără a avea permisiunea legală de a avea ingerințe una în activitatea celeilalte.

Separarea puterilor în stat, colaborarea lor și controlul reciproc al activității acestora alcătuiesc temelia fundamentală a statului de drept, care implică respectarea legilor – acele norme cu caracter general și impersonal – atât de către organele statului, cât și de către persoanele fizice și juridice[3].

Trebuie remarcat faptul că administrația publică este legată într-o anume măsură, dar în maniere diferite, de fiecare dintre cele trei puteri în stat:

– prin scopul său, administrația publică este legată de *puterea legislativă*, care circumscrie și stabilește finalitatea și sensul în care administrația va acționa[4], știut fiind deja, din cele menționate anterior, că *scopul fundamental* se poate rezuma în realizarea interesului public exprimat de voința poporului suveran transpusă în lege;

– de *puterea judecătorească*, ale cărei hotărâri sunt aplicate și executate tot în sfera administrației publice, prin activități prestate de autorități ale administrației publice și de funcționari ai acesteia[5];

– prin natura ei, este legată însă în cea mai mare măsură de *puterea executivă*, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere[6].

Așa cum s-a arătat privitor la sfera de cuprindere, în afară de autoritățile publice menționate ca făcând parte din Executiv, mai sunt și alte diverse structuri care desfășoară activități administrative: *autorități publice* care desfășoară în subsidiar activități de natură administrativă, precum și *persoane juridice de drept privat* care sunt autorizate, conform legii, să presteze servicii publice (dintre acestea se pot menționa serviciile private în domeniul sănătății sau al învățământului).

---

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 15.

[2] A se vedea art. 124-134 din Constituție.

[3] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 10.

[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 14; în același sens, D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 19 și M. Preda, *op. cit.*, p. 11.

[5] M. Preda, *op. cit.*, p. 11.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 19.

5.2. Relaţia administraţie publică - Executiv

În România, *Executivul* este reprezentat de *bicefalismul Preşedinte - Guvern*, principiu consacrat de sistemul constituţional instituit prin Constituţia revizuită în 2003, care este „compus din Preşedintele României, pe de o parte, şi Guvern, având în frunte pe primul-ministru, pe de altă parte"[1], atribuţiile lor fiind stabilite distinct pentru fiecare dintre cele două entităţi în parte.

Executivul presupune, în sensul material (funcţional) al termenului, *acea funcţie a statului distinctă de puterea legislativă şi judecătorească, prin care se asigură executarea legii, în accepţiunea contemporană a termenului*[2]. De asemenea, Guvernul – parte componentă a Executivului – *„exercită conducerea generală a administraţiei"*, conform dispoziţiei constituţionale de la art. 102 alin. (1).

S-a arătat anterior că administraţia publică este legată, în moduri diferite, de toate cele trei puteri, dar relaţia între administraţie şi Executiv este cea mai amplă, drept pentru care se impune o analiză aparte.

Executivul, prin cele două entităţi ale sale (*Preşedintele* şi *Guvernul*), are, pe lângă *atribuţiile de natură politică*, şi *atribuţii administrative*, care de multe ori interferează şi se disting relativ greu unele de altele. Aşa, de exemplu, Guvernul elaborează hotărâri, ordonanţe sau ordonanţe de urgenţă (atribuţie cu caracter politic), dar, la fel de bine, asigură administrarea proprietăţii publice şi private a statului (atribuţie cu caracter administrativ)[3]. Încheierea (semnarea) unui tratat internaţional de către Preşedinte în numele României sau adresarea de mesaje Parlamentului sunt atribuţii cu caracter politic; acordarea unei graţieri individuale ţine de activitatea administrativă[4].

Însă cele două autorităţi menţionate cuprind doar o mică parte din activitatea statului, majoritatea problemelor administrative revenind administraţiei publice, pentru că „executivul sau puterea executivă îndeplineşte funcţii administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administraţia publică sau să se limiteze la conducerea acesteia"[5].

Cu referire la acest subiect, în perioada interbelică se arăta că dreptul administrativ se ocupă de activitatea unei puteri a statului, văzut ca o colectivitate aşezată pe un teritoriu, organizată sub formă de guvernanţi şi de guvernaţi[6]. Statul are o activitate continuă, căutând să îşi realizeze scopurile sale, activitate organizată de lege, care poartă numele de administraţie. Administraţia cuprinde întreaga activitate a statului, care nu este nici legislaţie, nici justiţie[7].

În doctrina românească s-a conturat concepţia potrivit căreia Executivul presupune două dimensiuni: *guvernarea* şi *administraţia*; guvernarea înseamnă luarea deciziilor esenţiale pentru viitor, iar administraţia îndeplinirea sarcinilor cotidiene[8].

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 69 şi urm.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 39.

[3] A se vedea art. 11 lit. c) şi m) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor.

[4] A se vedea art. 91 alin. (1) şi art. 94 lit. d) din Constituţie.

[5] I. Vida, *op. cit.*, p. 30.

[6] A se vedea, în acelaşi sens, şi C.D. Munteanu, *Administraţia ca putere publică*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 20/2007, p. 86, conform căruia, „Din punct de vedere istoric, naşterea primelor formaţiuni statale apare ca rezultat al trecerii de la societatea gentilică, constituită pe criteriul legăturii de sânge, la societatea politică. Pentru respectarea adevărului istoric, desigur, se impune a aminti faptul că această trecere nu s-a realizat în mod direct, existând etape intermediare de dezvoltare a ceea ce astăzi numim societatea umană. De altfel, plecând de la aceste realităţi, considerăm că naşterea fenomenului administrativ este strâns legată de naşterea statului".

[7] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 38 şi urm.

[8] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 40; în acelaşi sens, A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 68-73 şi D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 20.

Activitatea de guvernare vizează, într-o formulare sintetică, decizii esențiale ce angajează viitorul națiunii. Este vorba despre *componenta politică a puterii executive*, care are în vedere, în esență, două aspecte: a) aptitudinea de apreciere a interesului public; b) luarea de decizii cu caracter politic[1].

Administrația în sine presupune o activitate desfășurată într-un mod organizat pentru îndeplinirea sarcinilor curente, caracterizată în perioada interbelică drept „activitatea tuturor serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale; ea este organul care, prin continua aplicare a legilor, asigură toate aceste nevoi ale societății"[2]. Este o activitate cu un anume *caracter tehnic*, constând în *executarea unor decizii politice exprimate sub forma legilor* și în *prestarea de servicii publice*. Această noțiune desemnează *componenta tehnică a puterii executive*, constând în *desfășurarea unor activități ce necesită o anumită specializare profesională*[3].

Într-adevăr, executarea celor mai multe activități administrative, inclusiv prestarea serviciilor publice, presupune resurse umane cu o bună pregătire profesională de specialitate, care constă în asimilarea și utilizarea corectă a unui volum important de cunoștințe din domeniu pentru respectarea prevederilor în litera și spiritul legii.

În doctrina românească, *prin executiv se desemnează organele situate în vârful sistemului administrației publice, care desfășoară preponderent activitate de guvernare, formând conducerea politică a administrației publice*, iar într-o altă formulare a aceluiași autor se precizează că este *activitatea publică ce nu este nici legiferare, nici justiție, realizată de autorități cu caracter constituțional și cu origine politică, ce impulsionează administrația publică, formând, de fapt, conducerea acesteia*[4].

La *realizarea funcției executive* participă, în principal, *autoritățile administrative* care înfăptuiesc *administrația publică* compusă din *administrația activă* (prin structuri ierarhice cu drept de a face acte de gestiune, fapte materiale, acte juridice unilaterale și executorii prin ele însele), *administrația consultativă* (prin organe cu atribuții consultative care eliberează avize) și *administrația jurisdicționalizată* (se exercită de organe care fac parte din puterea executivă și are ca obiect rezolvarea unor litigii). Datorită caracterului complex al obiectului funcției executive, la îndeplinirea ei pot concura și alte organisme, ca regii autonome, societăți cu capital integral sau majoritar de stat sau chiar instituții particulare autorizate de lege să desfășoare un serviciu public[5].

În doctrină se consideră că „administrația publică este legată, prin natura ei, mai ales de puterea executivă, dar nu se identifică cu aceasta, având o sferă mai largă de cuprindere"[6]. În același sens, s-a exprimat opinia că, „din punct de vedere structural, Executivul se subsumează autorităților publice care exercită funcția executivă și nu se confundă cu administrația publică"[7].

Dacă este adevărat că *guvernarea are semnificația luării unei decizii esențiale care angajează viitorul țării, administrația este activitatea cotidiană care include și cele mai mărunte aspecte* – de exemplu, gestul unui anumit agent de circulație sau plata unei facturi[8].

Scurta analiză de punere în evidență a legăturii dintre administrația publică și executiv a scos în evidență câteva aspecte specifice:

---

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 15.

[2] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 47.

[3] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 15.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 72 și 83.

[5] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 3 și 4.

[6] M. Preda, *op. cit.*, p. 11.

[7] I. Vida, *op. cit.*, p. 31.

[8] J. Rivero, G. Vedel, *Droit administratif*, 19e éd., Ed. Dalloz, Paris, 2002, p. 4, *apud* R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 4.

a) trecerea de la lege (partea politică) la activitatea de executare a legii (partea administrativă), respectiv de la partea politică la partea tehnică executorie, se face prin intermediul executivului;

b) în activitatea majorității autorităților şi instituțiilor din administrație se regăsesc atât componenta administrativă (care presupune *rolul de execuție*), cât şi cea politică (ce constă în *rolul decizional*) şi, în cele mai multe cazuri, *nu se poate stabili o graniță între acțiunile de administrare şi cele de guvernare*, întrucât „acțiunea guvernamentală şi conducerea activității administrative incumbă aceloraşi organe şi se îndeplinesc prin acte cu aceeaşi natură”[1];

c) noțiunile de *administrație publică* şi de *executiv*, în funcție de sensurile (înțelesurile) în care sunt fost folosite în mod frecvent, au, fiecare, semnificații mai puțin sau mai mult diferite.

Astfel, în *sens restrâns* (sintetic), *administrația publică* are înțelesul de *autorități care desfăşoară în principal activități de administrație* (sau, altfel spus, activități cu caracter tehnic), iar *executiv* înseamnă *organele situate în vârful sistemului administrației publice, care desfăşoară preponderent o activitate de guvernare, formând conducerea politică a administrației publice* (Preşedinte, Guvern, miniştri etc.).

În *sens larg* (extins, cuprinzător), la folosirea sintagmei *administrație publică* se consideră că sunt luate în considerare *toate autoritățile care realizează funcția executivă a statului*, precum şi *diverse alte structuri îndreptățite să desfăşoare activități administrative*, iar prin *executiv* se va înțelege *puterea executivă în sine*;

d) administrația publică este strâns legată de puterea executivă, fiind în întregime *sub influența şi sub controlul puterii executive*, conform prevederilor art. 102 din Constituția României, care consacră expres rolul Guvernului de a exercita conducerea generală a administrației publice[2], dar executivul este mai mult decât administrație, el incluzând şi partea de guvernare. Totodată, sunt activități administrative care se regăsesc în afara sferei puterii executive şi, ca atare, administrația publică nu se suprapune cu executivul, sfera administrației publice fiind mult mai largă decât cea a executivului.

§6. Instituția publică și puterea publică

6.1. Noțiunea de instituție publică și instituție de utilitate publică

În textul Legii fundamentale sunt folosiți termeni precum *instituție* [a se vedea art. 58 alin. (3): „Organizarea şi funcționarea instituției Avocatul Poporului se stabilesc prin lege organică”; art. 155 alin. (2): „Instituțiile prevăzute de Constituție (...)”] şi *instituție publică* [de exemplu, la art. 136 alin. (4): „Bunurile proprietate publică (...) pot fi date în administrare regiilor autonome ori instituțiilor publice (...)”], alături de sintagmele *autoritate a administrației publice* sau *autoritate publică*.

De asemenea, termenul *instituție* este des întâlnit în legislație, exemplificarea făcându-se prin referire la titlurile a două legi în care este folosit în mod expres acest termen (*instituția Avocatul Poporului*[3] şi *prefectul şi instituția prefectului*[4]) şi, respectiv, la o ordonanță de urgență referitoare la reorganizarea unor *instituții publice*[5].

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 4.

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 20.

[3] Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată (M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014), cu completările ulterioare.

[4] Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului.

[5] O.U.G. nr. 72/2013 privind reorganizarea unor instituții publice aflate în subordinea Ministerului Culturii (M. Of. nr. 388 din 28 iunie 2013); H.G. nr. 1069/2013 privind înființarea, organizarea şi funcționarea

În afară de acestea, noțiunea de *instituție* se regăsește în denumiri curente, cum ar fi: instituții de învățământ de stat, institute de cercetare și altele cu misiuni de a pune la dispoziția cetățenilor servicii publice fundamentale (servicii de educație, de cultură și sănătate etc.), toate situându-se într-un raport de subordonare față de autoritatea tutelară. Așa sunt, de exemplu, *Institutul Național pentru Cercetare și Formare Culturală* sau *Institutul Național al Filmului*, instituții publice de cultură, având personalitate juridică, subordonate Ministerului Culturii, finanțate din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat, înființate prin reorganizarea unor instituții, în conformitate cu prevederile O.U.G. nr. 72/2013. Cu titlu informativ, dar ilustrativ, se mai menționează două anexe din H.G. nr. 44/2016 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice, anexe referitoare la *Instituțiile de învățământ superior de stat* (Anexa nr. 3) și, respectiv, la *Instituțiile și unitățile de cercetare științifică, dezvoltare tehnologică și inovare* care funcționează în coordonarea, respectiv subordinea Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice (Anexa nr. 6).

Prin comparație cu *autoritatea publică*, prin denumirea de *instituție publică* se aduc în discuție „structuri subordonate, aflate sub autoritatea sau coordonarea unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare"[1]. Dacă sunt înființate de o autoritate a administrației publice centrale, ele au caracterul *de interes național* și au finanțare integrală sau parțială de la bugetul de stat, în timp ce categoria celor înființate de autorități locale (prin hotărâri ale unui consiliu local sau județean) vor fi numite, evident, *de interes local*, finanțarea lor fiind asigurată din bugetele locale și, după caz, din venituri proprii.

Dintre *instituțiile publice de interes național* se menționează, cu titlu informativ: Casa Națională de Pensii Publice – C.N.P.P. (este instituția publică autonomă de interes național, cu personalitate juridică, ce administrează și gestionează sistemul de pensii publice); Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă – A.N.O.F.M.; Casa Națională de Asigurări de Sănătate – C.N.A.S. (este instituție publică, autonomă, de interes național, cu personalitate juridică, ce administrează și gestionează sistemul de asigurări sociale de sănătate, în vederea aplicării politicilor și programelor în domeniul sanitar), unele dintre acestea fiind sub controlul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice, iar altele în subordinea Ministerului Sănătății.

Referitor la *instituțiile publice de interes local*, menționăm că, în conformitate cu prevederile legale, înființarea acestora se face prin exercitarea atribuțiilor consiliul local, care asigură, potrivit competențelor sale și în condițiile legii, cadrul necesar pentru *furnizarea serviciilor* cum ar fi: educația; protecția copilului; sănătatea; cultura; tineretul; sportul; ordinea publică; situațiile de urgență; protecția și refacerea mediului înconjurător; serviciile sociale pentru protecția persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei și a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială etc. Astfel, Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale aduce în discuție o categorie largă numită *organisme prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean*, folosită ca denumire generică în care sunt incluse, printre altele, și *instituții publice* și *servicii publice* înființate și organizate prin hotărâri ale autorităților deliberative, denumite *instituții și servicii publice de interes local sau județean*[2].

Dintre acestea, menționăm doar câteva, de exemplu, pentru municipiul București[3]: Administrația Fondului Imobiliar; Regia Autonomă de Transport București – R.A.T.B.; Teatrul Odeon, Muzeul Municipiului București, Biblioteca Metropolitană București. Pentru

Institutului Național pentru Cercetare și Formare Culturală (M. Of. nr. 831 din 24 decembrie 2013), cu modificările ulterioare.

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 8.

[2] A se vedea art. 1 alin. (1) lit. g) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

[3] www.pmb.ro/institutii/inst_locale/instit_locale.php, consultat la data de 3 martie 2015.

municipiul Galaţi[1], enumerăm: Serviciul Public de Asistenţă Socială, Serviciul stare civilă, Serviciul evidenţa populaţiei.

Exemplele date arată diversitatea instituţiilor publice din punct de vedere al obiectului lor de activitate, asigurându-se prin intermediul lor o multitudine de servicii puse la dispoziţia colectivităţilor, în scopul satisfacerii necesităţilor materiale şi spirituale ale acestora[2]. Acest fapt impune a se preciza că nu trebuie confundată ideea de *autoritate publică* cu aceea de *instituţie publică*, instituţia fiind subordonată unei autorităţi publice şi desemnând în realitate numai un fragment, o parte din structura acesteia. Prin comparaţie, menirea oricărei autorităţi publice este să ia decizii, iar a unei instituţii publice să asigure un serviciu public. De asemenea, denumirea scurtă de *instituţie* ataşată unor organizaţii (cum sunt cele de învăţământ de stat, teatrele sau spitalele etc.) nu poate conduce la ideea că şi acestea ar intra în categoria adevăratelor *instituţii publice*, aşa cum se regăsesc unele dintre ele menţionate, de exemplu, în Constituţie.

Asemenea instituţii sau servicii publice au existat în România şi în perioada interbelică, termenul utilizat fiind acela de *stabiliment public*. Un astfel de stabiliment public era înfiinţat din iniţiativa statului, judeţului sau comunei, cu mijloace publice, exercita anumite drepturi de putere publică şi avea patrimoniu distinct din care rezultau veniturile necesare, devenind în acest mod o persoană morală de drept public. El avea un caracter de specialitate, competenţa sa fiind limitată la un anumit serviciu tehnic şi apărea ca un procedeu tehnic destinat să dea o satisfacţie mai bună interesului general, pe care îl reprezenta[3]. Acestea se înfiinţau dacă autorităţile apreciau că interesul general poate fi mai bine satisfăcut şi mai eficient, în rândul lor regăsind: universităţile, politehnicile, Academia Română etc. Printr-o atentă analiză şi o îmbinare adecvată a acestor caracteristici a rezultat o definiţie, *stabilimentul public fiind un procedeu tehnic menit să dea o mai bună satisfacţie interesului general, ca o persoană morală de drept public ce exercita anumite prerogative de putere publică, creat din iniţiativa statului, a judeţului sau comunei, cu mijloace publice*[4].

Cât priveşte *persoanele morale*, acestea erau asociaţiuni de persoane fizice, cu o existenţă şi o voinţă juridică separate de a fiecăruia dintre membri, înzestrate cu facultatea de a fi subiecte de drepturi ca şi o persoană fizică[5].

Dacă iniţiativa şi acţiunea de înfiinţare a unui astfel de stabiliment erau ale unei persoane private, rezultatul se numea *stabiliment de utilitate publică*, prin care se urmărea „satisfacerea tot a unor interese publice, culturale, de asistenţă etc.", recunoscându-li-se „utilitatea lor şi acţiunea folositoare pe care o exercită în satisfacerea intereselor generale"[6]. Prin comparaţie, sintagma *stabiliment de utilitate publică* este corespondentul a ceea ce astăzi numim *instituţie de utilitate publică*. Este vorba despre persoane juridice de drept privat care, potrivit legii, au obţinut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică, aşa cum se prevede în art. 52 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Exemplul ar fi servicii în domeniul învăţământului (instituţii de învăţământ particular) sau în domeniul

[1] http://www.primaria.galati.ro/portal/act/organigrama2013.pdf.

[2] Asupra acestor aspecte s-au exprimat şi instanţele de judecată, un exemplu edificator în acest sens fiind cel al deciziei civile nr. 5 din 11 ianuarie 2007 a Curţii de Apel Cluj, nepublicată, care a statuat la acea vreme că, întrucât dispoziţiile art. 11 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 292/2003 fac distincţie între casa de cultură, ca instituţie publică sub autoritatea consiliului local, şi casa de cultură, ca instituţie de interes public aflată în subordinea sindicatelor sau a altor organizaţii, de dispoziţiile art. 257 lit. f) C. fisc. (Legea nr. 571/2003, în prezent abrogată – *n.a.*), referitoare la scutirea de impozitul pe teren, beneficiază numai casa de cultură, ca instituţie publică aflată în subordinea consiliului local.

[3] A se vedea P. Negulescu, *op. cit.*, p. 171.

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 8.

[5] M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Librăriei Socec & Co, Societate Anonimă, Bucureşti, 1928, *apud* D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 8.

[6] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 206 şi urm.

sănătății (policlinici şi spitale particulare). De asemenea, este vorba despre persoane organizate ca *asociații* sau *fundații*, conform art. 38[1] din O.G. nr. 26/2000, sau grupate în *ordine profesionale* (a se vedea Ordinul arhitecților, Baroul avocaților, Uniunea Națională a Notarilor Publici etc., menționate anterior)[1].

Noțiunea de *instituție de utilitate publică* este regăsită în Constituție la art. 136 alin. (4) cu privire la *bunurile proprietate publică*, pentru care s-a prevăzut că sunt *inalienabile*, dar, prin lege organică, *pot fi date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică*.

Expresia *instituție de utilitate publică* sau *instituție de interes public* nu coincide nici cu noțiunea de „instituție publică", nici cu aceea de „autoritate publică", pentru că ea desemnează *acele structuri private (persoane juridice de drept privat) autorizate de o autoritate publică să presteze un serviciu public, aflându-se sub supravegherea şi controlul unei autorități publice*. Ele *se aseamănă* din punct de vedere al naturii activității pe care o desfăşoară, *ambele categorii de structuri având o misiune de serviciu public*, dar *se deosebesc fundamental* prin aceea că, în timp ce *instituțiile publice sunt structuri statale* sau, după caz, ale unităților administrativ-teritoriale, instituțiile de utilitate publică sunt, ca natură juridică, *persoane juridice de drept privat*[2].

Se observă, astfel, că metoda clasică de gestionare a serviciilor publice prin agenți privați (concesiunea) nu mai reprezintă singura metodă de gestionare delegată, o serie de organisme private preexistente sau create special prin lege fiind învestite cu prerogative de putere publică în vederea gestionării unei misiuni de serviciu public, aceste entități formând categoria instituțiilor de utilitate publică. Pe cale de consecință, sarcinile administrative sunt realizate atât de persoane morale de drept public – autorități ale administrației publice centrale şi structurile subordonate acestora; autorități ale administrației autonome locale şi structurile subordonate acestora; instituții publice (stabilimente publice) –, cât şi de persoane morale de drept privat – instituții de utilitate publică (stabilimente de utilitate publică)[3].

6.2. Puterea publică

Noțiunea de putere publică apare în definițiile din doctrină pentru *autoritatea publică*, menționate mai sus, în formulările „o structură organizatorică ce acționează în regim de putere publică, pentru realizarea unui interes public"[4], respectiv o categorie de autoritate publică chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând în acest scop de prerogativele specifice puterii publice[5].

De asemenea, este întâlnită tot într-o definiție, de data aceasta dată de puterea legiuitoare în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în viziunea căreia autoritate publică este orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes legitim public; sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public, în regim de putere publică [art. 2 alin. (1) lit. b)].

---

[1] Un alt exemplu este oferit şi de H.G. nr. 1646/2004 privind recunoaşterea Asociației Naționale a Caselor de Cultură ale Sindicatelor din România ca fiind de utilitate publică (M. Of. nr. 947 din 15 octombrie 2004), prin care se recunoaşte această instituție, persoană juridică de drept privat, fără scop patrimonial, ca fiind de utilitate publică, evocată de decizia civilă nr. 5 din 11 ianuarie 2007 a Curții de Apel Cluj.

[2] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 37.

[3] M. Preda, *Regimul juridic aplicabil instituțiilor de utilitate publică în România, în Franța şi în alte state europene*, teză de doctorat, Universitatea din Bucureşti, 2012, http://www.unibuc.ro/studies/Doctorate2012Decembrie/PREDA%20MIHAELA%20-%20Regimul%20juridic%20aplicabil%20institutiilor%20de%20utilitate%20publica%20in%20Romania,%20Franta%20si%20alte%20state%20europene/Rezumat%20teza_M.%20Preda_romana.pdf, consultat la 15 noiembrie 2015.

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 7.

[5] C. Manda, *op. cit.*, p. 26.

Puterea publică semnifică, în sens larg şi fără nuanţări, *ansamblul organelor de stat* sau *statul*, iar în sens restrâns şi nuanţat, exprimă *formele de instituţionalizare ale puterii politice* sau *ansamblul instituţiilor politice înzestrate cu prerogative decizionale, susceptibile de aducere la îndeplinire prin forţa de constrângere a statului.* Cu o asemenea semnificaţie, termenului „putere publică" i se poate substitui acela de „autoritate publică"[1].

De regulă, interesul public nu este în concordanţă cu interesul fiecărui cetăţean şi, ca atare, pentru îndeplinirea misiunii administraţiei – satisfacerea interesului general –, trebuie ca autorităţile publice (inclusiv cele ale administraţiei publice), pe de o parte, să dispună de anumite mijloace, iar, pe de altă parte, să deţină anumite prerogative şi o poziţie de superioritate faţă de cei administraţi[2].

De aceea, prin legislaţie s-au acordat *prerogative* (drepturi speciale) *de putere publică*, unele dintre ele fiind menţionate în Constituţie (de exemplu, cele pentru Preşedintele României), iar altele fiind cuprinse în reglementările adoptate pentru înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea autorităţilor publice (de exemplu, Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor sau Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale).

Prin *putere publică* înţelegem *drepturile speciale, exorbitante (prerogativele) de care dispune orice autoritate a administraţiei publice şi, implicit, orice autoritate publică, în vederea exercitării atribuţiilor sale şi pentru satisfacerea interesului public, care în cazul unui conflict cu cel particular trebuie să se impună*[3].

Reglementările prevăd o serie de drepturi pentru cei administraţi, dar, în primul rând, prevăd reguli referitoare la obligaţiile acestora, impuse în afara voinţei sau consimţământului lor. Prerogativele de putere publică prevăzute în reglementările specifice permit autorităţilor în cauză să adopte acte administrative şi să poată lua direct măsurile în vederea aplicării lor întocmai, iar în cazul în care se constată nerespectarea prevederilor legale aplicabile, autoritatea administrativă poate recurge la metode autoritare, beneficiind de forţa de constrângere a statului.

Autorităţile administraţiei publice îşi desfăşoară activitatea în baza atribuţiilor pe care le au conform Constituţiei şi legii, iar în situaţiile în care măsurile lor administrative (în scopul satisfacerii intereselor publice) nu sunt respectate, pot acţiona direct asupra organelor ierarhic inferioare şi asupra celor administraţi, folosind prerogativele specifice puterii publice pentru ducerea la îndeplinire a misiunilor.

Aplicarea prerogativelor presupune „*constrângerea juridică*", pe care o întâlnim „sub diverse forme: disciplinară, administrativă, penală, civilă ori materială"[4]; se pune întrebarea până unde merge puterea publică? Limitele acesteia sunt la libera alegere a celor din administraţie care trebuie să aplice legea, libertate care se numeşte *putere discreţionară a administraţiei*, dincolo de care autoritatea respectivă va acţiona cu *exces de putere*, ce poate fi cenzurat în instanţa de judecată[5].

Ideea de *putere discreţionară* nu este simplă, întrucât în legislaţie se pot imagina reguli privind competenţa administraţiei, scopul, forma şi fondul actelor administrative, pentru toate acestea fiind cuprinse dispoziţii precise care să nu permită administratorilor nicio apreciere personală. Dar aceasta se poate întâmpla în mod excepţional, deoarece administraţia este concepută pentru a aprecia adesea circumstanţele de timp, de loc, oportunitatea unei intervenţii şi fixarea în consecinţă a obiectului activităţii sale[6]. Aşadar,

[1] A se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, p. 68 şi urm.
[2] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 15 şi urm.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 86.
[4] I. Deleanu, *op. cit.*, p. 73.
[5] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 11.
[6] A se vedea D. Apostol Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 29.

nivelul de detaliere a unei legi şi a regulamentelor de aplicare a acesteia, posibilitatea de includere în ele a celor mai diverse situaţii în care se vor desfăşura acţiunile administraţiei conduc la conturarea limitelor libertăţii de decizie a autorităţilor administraţiei publice în ceea ce priveşte trebuinţa, cuprinsul şi timpul oportun derulării faptului administrativ considerat necesar.

Dacă în aplicarea forţei de constrângere apar abuzuri, manifestându-se evident *excesul de putere*, legiuitorul a stabilit măsuri specifice pentru a se veni în apărarea tuturor celor care se simt nedreptăţiţi. Modalităţile de apărare împotriva consecinţelor unor acte administrative (prin care se consideră că o persoană este vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim) sau în cazul nesoluţionării în termenul legal a unor cereri constau în *dreptul de a se adresa instanţei de contencios administrativ* (a se vedea Legea nr. 554/2004). Această instanţă specializată are dreptul de a judeca şi, în cazurile îndreptăţite, dispune anularea actului administrativ, recunoaşterea dreptului pretins sau a interesului legitim, precum şi repararea pagubei ce i-a fost produsă.

Dreptul de a apela la instanţa de contencios administrativ în vederea controlului legalităţii actelor administrative se consideră că este un mijloc prin care se garantează drepturile şi libertăţile cetăţeneşti prevăzute de Legea fundamentală, respectiv o modalitate de manifestare activă a statului de drept.

Excesul de putere, văzut prin prisma legiuitorului, este considerat ca *exercitarea dreptului de apreciere al autorităţilor publice prin încălcarea limitelor competenţei prevăzute de lege sau prin încălcarea drepturilor şi libertăţilor cetăţenilor*, aşa cum este caracterizat în art. 2 alin. (1) lit. n) din Legea nr. 554/2004[1].

Elementele prezentate până aici permit acum să se facă o legătură directă şi să se înţeleagă conexiunea dintre *autoritatea publică* şi *puterea publică*, aşa cum ne apare redată în definiţiile celor două noţiuni.

§7. Noţiunea de interes public, serviciu public şi ordine publică

7.1. Interesul public

Interesele oamenilor sunt, de cele mai multe ori, *interese diferite*; doar unele dintre ele converg şi devin *interese comune*, mai rar *interese generale* şi numai în condiţii bine stabilite devin *interese publice*. Într-o comunitate, alimentarea cu utilităţi (apă, gaz, energie electrică etc.) sau menţinerea curăţeniei pot deveni la un moment dat interese comune. Apărarea statului, ordinea publică, educaţia, sănătatea ş.a. pot fi exemple de probleme de *interes naţional* şi, în anumite condiţii, de *interes public*. La modul general, interesul public reprezintă necesităţi de ordin material şi spiritual ale cetăţenilor dintr-o colectivitate mai restrânsă (sat, comună, oraş, organizaţii profesionale etc.), dintr-una mai extinsă (de exemplu, la nivel de judeţ sau grupe de judeţe) sau chiar la nivel naţional.

O serie de astfel de necesităţi pot fi satisfăcute prin iniţiativă particulară – în domeniul învăţământului (prin grădiniţe, licee sau universităţi private) sau al sănătăţii (prin cabinete, policlinici sau spitale particulare), în domeniul transportului în comun (cu mijloace auto sau pe calea ferată) etc. Evident, acestea sunt domenii în care iniţiativa particulară se

[1] În ceea ce priveşte instanţa care ar fi cea mai potrivită să soluţioneze conflictele având la bază excesul de putere al autorităţilor publice, un asemenea punct de vedere poate fi regăsit la O. Podaru, *Contenciosul administrativ răsturnat – între vizionar şi retrograd*, în S.U.B.B. nr. 1/2014. Astfel, autorul preciza că „probabil alegerea instanţei de contencios administrativ în toate situaţiile de acest fel n-ar fi o soluţie de respins. Şi asta pentru că numai această instanţă este familiarizată cu conceptul de exces de putere şi, aproape întotdeauna când într-un raport juridic avem o autoritate publică, chiar dacă fondul raportului este unul civil, aceasta ar putea avea tendinţa să-l altereze, exercitând puterea publică cu care a fost învestită".

întâlneşte cu iniţiativa statului, cele două fiind complementare sau intrând în concurenţă directă, investitorii particulari urmărind însă avantaje (interese), în primul rând de ordin financiar. Aceştia se vor îndrepta în special spre acele subdomenii în care dotarea lor materială şi cea umană le permit să satisfacă astfel de nevoi la un standard mai ridicat decât organizaţiile de stat. Însă apărarea naţională (armata, serviciile consacrate), diplomaţia, ordinea publică, administraţia financiară etc. presupun activităţi costisitoare, nerentabile, de o mare complexitate, importanţă şi cu consecinţe deosebite pentru stat şi, ca atare, nu pot fi lăsate în seama particularilor. Ele constituie domenii de activitate care, prin excelenţă, au fost întotdeauna acoperite prin mijloace specifice statale.

Mobilul activităţii administrative este *dezinteresat*: el constă în servirea interesului general sau al utilităţii publice ori al binelui comun[1], este satisfacerea, în mod regulat şi continuu, a unor cerinţe esenţiale, comune întregii colectivităţi umane, care exced prin amploarea lor, sunt nerentabile şi nimeni nu s-ar oferi să le asigure[2].

În literatura de specialitate, *interesul public* reprezintă „necesităţile materiale şi spirituale ale cetăţenilor, la un moment dat"[3], sau a fost calificat ca „acele necesităţi care sunt vitale atât pentru colectivitate, în ansamblul său, cât şi pentru fiecare membru al acesteia şi care nu pot fi satisfăcute de iniţiativa privată"[4].

Prin *natura ei*, administraţia publică apare, în principal, ca *o dimensiune a puterii executive*. Sub acest aspect, s-a susţinut că administraţia publică cuprinde întreaga activitate a statului, activitate care reuneşte totalitatea serviciilor publice destinate să asigure satisfacerea intereselor generale[5].

Existenţa unor nevoi sociale importante nu conduce în mod direct la transformarea lor în interes public. Totuşi, manifestarea insistentă a interesului unor largi colectivităţi pentru astfel de necesităţi face ca ele să devină de *interes general* şi poate determina puterea politică a momentului să analizeze obiectivitatea lor, să le evalueze importanţa, să le recunoască şi, în final, să ia decizia de a le include în norme juridice adecvate, devenind astfel un *interes public*. Identificarea argumentelor prin care să susţină transformarea interesului general în interes public reprezintă *valorizarea politică* a subiectului, conduce la creşterea încrederii electoratului în cei de la putere şi aduce întărirea poziţiei acestora în raport cu opoziţia.

Privit din acest unghi mai cuprinzător, *interesul public* a fost definit ca *ansamblul nevoilor sociale, obiectiv determinate, evaluate politic şi consacrate prin norme juridice*[6].

Din punct de vedere legal, *interesul public* a fost definit ca „acel interes care implică garantarea şi respectarea de către instituţiile şi autorităţile publice a drepturilor, libertăţilor şi intereselor legitime ale cetăţenilor, recunoscute de Constituţie, legislaţia internă şi tratatele internaţionale la care România este parte"[7]. Prin adaptarea textului art. 4 lit. d) (ce se referă la interesul personal raportat la funcţionarul public), *interesul personal* ar putea fi orice avantaj material sau de altă natură, urmărit ori obţinut, în mod direct sau indirect, pentru sine ori pentru alţii, de către un particular (persoană fizică sau juridică). Şi tot în legislaţie se întâlneşte sintagma, dar şi definiţia pentru *interes legitim public*: interesul care vizează ordinea de drept şi democraţia constituţională, garantarea drepturilor, libertăţilor şi îndatoririlor fundamentale ale cetăţenilor, satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenţei autorităţilor publice. Prin comparaţie cu acesta, *interesul legitim*

[1] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 39.
[2] E. Bălan, *op. cit.*, p. 21.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 26.
[4] V. Vedinaş, *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. a 4-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 11.
[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 17.
[6] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 40.
[7] Art. 4 lit. c) din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici, republicată (M. Of. nr. 525 din 2 august 2007).

privat reprezintă posibilitatea de a pretinde o anumită conduită, în considerarea realizării unui drept subiectiv viitor şi previzibil, prefigurat[1].

De remarcat este faptul că interesul public este întotdeauna influenţat în mod evident de evoluţia societăţii din punct de vedere economic şi cultural, de forma de guvernământ şi de regimul politic din statul respectiv. Astfel, interesul public „este un concept ce depinde de scopurile politice, sensul său putând să se modifice odată cu schimbarea concepţiilor politice"[2], fiecare grupare politică având propria concepţie despre diverse autorităţi, instituţii, nivelul de trai decent, mijloacele de realizare a unor obiective sociale etc. Noţiunea de interes public, în general, are un conţinut istoric, determinat de voinţa politică dominantă[3].

Exemple de interese publice: educaţia şi învăţământul, sănătatea, apărarea ţării, intervenţiile în situaţii de urgenţă (cutremure, inundaţii, alunecări de teren, poluarea unor ape sau terenuri) etc.

În literatura de specialitate şi în legislaţie se întâlnesc şi sintagme precum: *interes general, interes public naţional, interes (public) local sau judeţean* [a se vedea, pentru ultima, art. 1 alin. (2) lit. g) pct. 1 şi 2 din Legea nr. 215/2001] sau *utilitate publică.*

Interesul public naţional (statal) evocă *nevoile sociale, obiectiv determinate ale colectivităţii statale în ansamblul său* şi, spre deosebire de acestea, sunt recunoscute şi interese ale locuitorilor din unităţile administrativ-teritoriale care conduc la *interesul local* reprezentând *ansamblul nevoilor sociale, obiectiv determinate ale colectivităţilor locale*[1].

Prin *utilitate publică* se înţelege *orice activitate care se desfăşoară în domenii de interes public general sau al unor colectivităţi*[4].

7.2. Serviciul public

7.2.1. Noţiunea de serviciu public

Noţiunea generală de *serviciu* are semnificaţia de *muncă prestată în folosul sau în interesul cuiva*[5], etimologic provenind din latinescul *servitium*, cu înţelesul de *sclavie, supunere, ascultare, sclav*[6], fiind utilizată în mod frecvent cu sensul de *a fi sau a se pune în ascultarea, în slujba, în serviciul cuiva.*

Statul, respectiv guvernanţii au menirea şi datoria să organizeze anumite acţiuni pentru satisfacerea nevoilor de interes general, numite *servicii publice*, care trebuie asigurate în mod regulat şi continuu, pentru a asigura pacea şi echilibrul social. *Serviciul public este orice activitate a autorităţilor publice pentru satisfacerea unor nevoi de interes general, care este atât de importantă, încât trebuie să funcţioneze în mod regulat şi continuu* (de exemplu, poliţia, transporturile pe calea ferată, învăţământul, asistenţa socială etc.)[7].

Alături de celelalte noţiuni, prezentate mai sus, noţiunea de serviciu public este des întâlnită atât în Constituţie, cât şi în alte acte juridice. Amintim aici câteva prevederi din Constituţie: administraţia publică din unităţile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale şi deconcentrării serviciilor publice [art. 120 alin. (1)]; consiliul judeţean este autoritatea administraţiei publice pentru coordonarea activităţii consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes judeţean [art. 122 alin. (1)]; prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor etc. [art. 123 alin. (2)].

---

[1] Art. 2 alin. (1) lit. r) şi, respectiv, p) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 26.
[3] E. Bălan, *op. cit.*, p. 21.
[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 41.
[5] A se vedea art. 38[1] din O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii.
[6] *Dicţionarul explicativ al limbii române*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1975, p. 854.
[7] R. Ocheşanu (coord.), L. Macarie, S. Stati, N. Ştefănescu, *op. cit.*, p. 674.

Accepţiunea de serviciu public este tratată diferit în funcţie de aria specialiştilor care abordează şi analizează conceptul în sine. Astfel, pentru economişti, serviciul public are mai degrabă un sens restrictiv, fiind un serviciu finanţat din contribuţii obligatorii. Economiştii utilizează şi noţiunea de bun public, care califică în teoria economică un bun indivizibil şi nonexclusiv[1]. Pentru jurişti, serviciul public reprezintă un serviciu organizat de puterea publică, supus, total sau parţial, unui regim de drept public şi care poate fi vândut sau nu[2].

Legătura strânsă dintre administraţia publică şi serviciile publice se întrevede şi din semnificaţia dată prin Legea nr. 215/2001 în art. 1 alin. (1) lit. g) pentru *organisme prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local sau judeţean* (instituţii şi servicii publice de interes local şi judeţean; societăţi şi regii autonome; furnizori de servicii sociale, de drept public ori privat; asociaţii, fundaţii, federaţii recunoscute prin lege ca fiind de utilitate publică; operatori de servicii comunitare de utilităţi publice locale sau judeţene) şi prin faptul că înfiinţarea serviciilor publice de interes local sau judeţean este lăsată la latitudinea autorităţilor publice autonome locale (consiliile locale) şi a autorităţilor publice judeţene (consiliile judeţene) – aşa cum prevăd art. 36 alin. (3) lit. b) şi art. 91 alin. (2) lit. b) din lege.

Interesul deosebit manifestat de puterea legiuitoare pentru serviciile publice a făcut ca în legislaţie să fie cuprinsă şi o definiţie pentru *serviciul public*: *activitatea organizată sau, după caz, autorizată de o autoritate publică, în scopul satisfacerii unui interes legitim public*[3].

Serviciul public mai poate fi definit ca *activitatea cu caracter continuu şi regulat organizată sau autorizată de o autoritate a administraţiei publice, în vederea satisfacerii unor necesităţi de interes public*[4].

Noţiunea de serviciu public, strâns legată de noţiunile definite mai sus, inclusiv de noţiunea de administraţie publică, este frecvent folosită în accepţiunea cea mai largă cu putinţă, prin acesta înţelegându-se, pe de o parte, activităţi, iar, pe de altă parte, autorităţi specifice, după cum urmează[5]:

a) orice activitate organizată sau autorizată de o autoritate publică în vederea satisfacerii unui interes public (fiind văzută din punct de vedere material-funcţional);

b) ansamblul autorităţilor, organelor, instituţiilor, structurilor care desfăşoară activităţi orientate spre satisfacerea interesului public (fiind văzută din punct de vedere formal-organic).

În literatura de specialitate dedicată dreptului administrativ, pentru *serviciile publice din cadrul administraţiei publice*, aşa cum s-a arătat şi în cazul acestei administraţii, se disting două sensuri[6]:

a) un sens material-funcţional, serviciul public desemnând *activitatea cu caracter continuu şi regulat organizată sau autorizată de o autoritate a administraţiei publice, în vederea satisfacerii unor necesităţi de interes public*;

b) un sens organic sau formal, serviciul public fiind *organismul sau „întreprinderea" girată de administraţie, prin care se satisface o necesitate de interes public.*

Privit prin prisma organismului sau „întreprinderii" girate, *serviciul public este ansamblul organelor, instituţiilor, structurilor administrative publice înfiinţate de stat sau de uni-*

[1] E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 14 şi urm.

[2] Asupra indivizibilităţii şi nonexclusivităţii bunurilor publice, D. Niţă, *Dicţionar de economie*, Ed. Economică, Bucureşti, 1999, p. 77, *apud* D. Dincă, *Serviciul între stat, piaţă şi democraţie*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. IX/2003, p. 87.

[3] D. Dincă, *op. cit.*, p. 87.

[4] A se vedea art. 2 alin. (1) lit. m) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

[5] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 10.

[6] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 42.

tățile administrativ-teritoriale, precum şi structurile private autorizate de o autoritate a administrației publice, prin care se satisfac nevoi de interes public[1].

7.2.2. Clasificarea serviciilor publice

Mulțimea nevoilor generale considerate de autoritățile statului ca interese publice a determinat înființarea şi organizarea unei diversități de „servicii publice" adecvate, clasificate în doctrină după mai multe criterii. Aşa se face că în literatura de specialitate s-au identificat diverse criterii folosite de autori pentru o astfel de clasificare: forma de organizare şi obiectul de activitate[2]; importanța serviciilor şi obiectul de activitate[3]; modul de organizare, natura activității, competențe şi modul de gestionare[4] sau natura activității, interesul pe care îl prezintă serviciul public şi subiectul care îl îndeplineşte[5], acestea din urmă fiind şi cele trei criterii utilizate aici, doar pentru o prezentare din considerente didactice:

a) Clasificarea *după obiectul de activitate*:

1. servicii publice administrative, în care sunt cuprinse cele pentru păstrarea ordinii publice (realizate de Ministerul Afacerilor Interne prin *poliție*[6], *jandarmerie*[7], *poliția locală*[8]), cele pentru apărarea țării (realizate prin *Ministerul Apărării*, în acest sens adoptându-se o lege specială[9]); pentru activitățile financiar-fiscale (*Agenția Națională de Administrare Fiscală – A.N.A.F.*, organ de specialitate al administrației publice centrale, instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, finanțată din bugetul de stat, conform legii, care asigură administrarea impozitelor, taxelor, contribuțiilor şi a altor venituri bugetare date prin lege în competența sa[10]. În cadrul A.N.A.F. se organizează şi funcționează Direcția Generală Antifraudă Fiscală, Direcția generală a vămilor, direcțiile generale regionale ale finanțelor publice şi Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Bucureşti, precum şi Direcția Generală de Administrare a Marilor Contribuabili – D.G.A.M.C.) sau cele pentru sistemul public de sănătate (realizate de *Ministerul Sănătății*[11] prin direcțiile de sănătate publică județene[12]);

2. servicii publice prin care se satisfac interese publice socio-cultural-ştiințifice (sunt realizate servicii pentru învățământ de Ministerul Educației Naționale şi Cercetării Ştiințifice, prin intermediul inspectoratelor şcolare, al grădinițelor, şcolilor generale, liceelor, universităților şi al altor unități de învățământ superior; sunt realizate servicii culturale de Ministerul Culturii[13] prin teatre, cinematografe, muzee, biblioteci etc.; sunt realizate servicii sociale de Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale şi Persoanelor Vârstnice[14], prin

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 10.
[2] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 42; într-un sens apropiat, şi I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 139.
[3] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 215 şi urm.
[4] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 143.
[5] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 102 şi urm.
[6] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 16.
[7] Legea nr. 218/2002 privind organizarea şi funcționarea Poliției Române, republicată (M. Of. nr. 307 din 25 aprilie 2014), cu modificările şi completările ulterioare.
[8] Legea nr. 550/2004 privind organizarea şi funcționarea Jandarmeriei Române (M. Of. nr. 1175 din 13 decembrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.
[9] Legea poliției locale nr. 155/2010, republicată (M. Of. nr. 339 din 8 mai 2014), cu modificările ulterioare.
[10] Legea nr. 45/1994 a apărării naționale a României (M. Of. nr. 172 din 7 iulie 1994), cu modificările şi completările ulterioare.
[11] A se vedea art. 1 şi art. 4 din H.G. nr. 520/2013 privind organizarea şi funcționarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală (M. Of. nr. 473 din 30 iulie 2013), cu modificările şi completările ulterioare.
[12] H.G. nr. 144/2010 privind organizarea şi funcționarea Ministerului Sănătății (M. Of. nr. 139 din 2 martie 2010), cu modificările şi completările ulterioare.
[13] A se vedea Anexa nr. 2 la H.G. nr. 144/2010.
[14] H.G. nr. 90/2010 privind organizarea şi funcționarea Ministerului Culturii (M. Of. nr. 116 din 22 februarie 2010), cu modificările şi completările ulterioare.

instituţii precum Inspecţia Muncii[1] – organ de specialitate al administraţiei publice centrale în subordinea ministerului de resort, cu personalitate juridică, finanţată integral de la bugetul de stat, prin care se exercită atribuţii de autoritate de stat în domeniile relaţiilor de muncă, securităţii şi sănătăţii în muncă, asistenţei sociale şi incluziunii sociale; prin Casa Naţională de Pensii Publice[2] – instituţie publică de interes naţional, cu personalitate juridică, organ de specialitate al administraţiei publice centrale care administrează sistemul public de pensii şi sistemul de asigurare pentru accidente de muncă şi boli profesionale şi care acordă persoanelor asigurate pensii şi alte prestaţii de asigurări sociale, aflată sub autoritatea ministerului de resort);

3. servicii publice economice – industriale, comerciale (de exemplu, cele pentru industria de apărare, cele pentru transporturi pe calea ferată sau pe drumurile publice, servicii pentru transport aerian, servicii pentru construirea şi întreţinerea străzilor sau parcărilor prin C.N.A.D.N.R.[3] – societate pe acţiuni, persoană juridică română de interes strategic naţional, sub autoritatea Ministerului Transporturilor etc.). Ele sunt realizate, de regulă, prin companii/societăţi naţionale sau regii autonome.

b) Clasificarea *după interesul manifestat de colectivitate pentru serviciul respectiv*: servicii universale, precum cele de poştă şi telecomunicaţii; servicii de interes naţional, cum sunt justiţia, apărarea naţională, reprezentarea diplomatică; servicii publice de interes local, în care se regăsesc serviciile publice comunale, salubrizare, transport de călători, administrarea domeniului public[4] etc., înfiinţate prin hotărâri ale consiliilor locale sau judeţene.

c) Clasificarea *după subiectul care îndeplineşte serviciul*: servicii publice realizate de autorităţi administrative ori de persoane juridice publice organizate de acestea; servicii publice realizate de persoane private autorizate de autorităţile administraţiei publice competente (de exemplu, transportul privat de călători pe plan local şi judeţean, transport special destinat serviciilor funerare; servicii de sănătate sau învăţământ etc.).

Din cele de mai sus se observă că, de regulă, la nivelul ţării sunt constituite *companii naţionale* (de exemplu, Compania Naţională de Căi Ferate), *agenţii* (cum ar fi Agenţia Naţională de Îmbunătăţiri Funciare) şi *regii autonome* (Regia Naţională a Pădurilor – Romsilva etc.). La nivel local (comunal, orăşenesc, municipal, judeţean), descentralizarea administraţiei publice a permis să se înfiinţeze organisme care efectuează *servicii publice comunitare* precum cele pentru evidenţa populaţiei[5], pentru situaţii de urgenţă[6] (apărarea vieţii, a bunurilor şi a mediului în caz de incendiu şi dezastru, apărarea civilă) sau cele pentru eliberarea paşapoartelor şi evidenţa populaţiei[7] şi cele pentru cadastru şi agricultură[8].

---

[1] H.G. nr. 344/2014 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Muncii, Familiei, Protecţiei Sociale şi Persoanelor Vârstnice (M. Of. nr. 332 din 7 mai 2014), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] H.G. nr. 1377/2009 privind aprobarea Regulamentului de organizare şi funcţionare a Inspecţiei Muncii (M. Of. nr. 802 din 25 noiembrie 2009), cu modificările şi completările ulterioare. În curând, va fi înlocuită cu Agenţia Naţională pentru Inspecţia Muncii şi Securitate Socială, conform art. 5 din O.U.G. nr. 86/2014 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare la nivelul administraţiei publice centrale şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative (M. Of. nr. 920 din 17 decembrie 2014).

[3] H.G. nr. 118/2012 privind aprobarea Statutului Casei Naţionale de Pensii Publice (M. Of. nr. 159 din 9 martie 2012).

[4] O.U.G. nr. 84/2003 pentru înfiinţarea Companiei Naţionale de Autostrăzi şi Drumuri Naţionale din România – S.A. (M. Of. nr. 694 din 3 octombrie 2003), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 47/2004 (M. Of. nr. 257 din 23 martie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

[5] A se vedea Legea serviciilor comunitare de utilităţi publice nr. 51/2006, republicată.

[6] O.G. nr. 84/2001 privind înfiinţarea serviciilor publice comunitare locale de evidenţă a persoanelor (M. Of. nr. 544 din 1 septembrie 2001), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 372/2002 (M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002), cu modificările şi completările ulterioare.

[7] O.G. nr. 88/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea serviciilor publice comunitare pentru situaţii de urgenţă (M. Of. nr. 544 din 1 septembrie 2001), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 363/2001 (M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002), cu modificările şi completările ulterioare.

[8] O.G. nr. 83/2001 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea serviciilor publice comunitare pentru eliberarea şi evidenţa paşapoartelor simple şi serviciilor publice comunitare regim permise de conducere

Principiul deconcentrării prevăzut în mod expres în Constituție[1] și în Legea administrației publice locale a dat posibilitatea autorităților centrale să deconcentreze o parte din activități, transferându-le în teritoriu, mai aproape de cetățean. *Serviciile publice deconcentrate* sunt categorii de servicii publice organizate în fiecare județ și în municipiul București, în subordinea unui minister sau a unei autorități a administrației centrale de specialitate[2]. Ele sunt organizate ca structuri de specialitate ale administrației publice, funcționează pe principiul descentralizării, nu mai au o subordonare ierarhică strictă față de ministere sau celelalte autorități centrale și *sunt conduse de prefect.*

Din textul constituțional rezultă că „deconcentrarea" are un alt conținut decât „descentralizarea", întrucât se referă la „serviciile publice ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale"[3].

De subliniat că nu toate ministerele își organizează în teritoriu astfel de servicii publice, întrucât atribuțiile unora se realizează, în concret, doar la nivelul întregii țări, nu și al unităților administrativ-teritoriale (cum este cazul Ministerului Afacerilor Externe ș.a.). În schimb, unele ministere își organizează astfel de servicii publice nu numai la nivelul județelor, ci și al municipiilor, orașelor și comunelor (cazul Ministerului Finanțelor, al Ministerului Afacerilor Interne ș.a.)[4].

7.2.3. Trăsăturile serviciului public

Serviciile publice au câteva *trăsături comune*[5]:

a) Continuitatea activității efectuate, justificat de faptul că trebuie să satisfacă interese publice generate de nevoi cu un caracter permanent (de exemplu, alimentarea cu apă sau cu energie și gaze naturale, transportul public sau eliberarea cărților de identitate etc.).

b) Egalitatea utilizatorilor în privința accesului la servicii, conform principiului egalității în fața legii și a autorităților publice, exprimat în art. 16 alin. (1) din Constituție. Este garantat accesul neîngrădit la astfel de servicii, în condițiile respectării condițiilor reglementate (de exemplu, pentru racordarea la utilități sunt necesare avize, lucrările pentru instalații trebuie efectuate de persoane autorizate în domeniul respectiv, iar consumurile trebuie achitate conform contractelor încheiate cu furnizorii, aceste servicii funcționând pe principiul „beneficiarul plătește"). Sunt și anumite servicii (de exemplu, în domeniul medical, în învățământ) asigurate gratuit prin lege.

c) Adaptabilitatea la situațiile concrete. Condițiile reale se schimbă aproape continuu și impun corectarea din mers în vederea satisfacerii în cele mai bune condiții a serviciilor oferite. De exemplu, în perioada sărbătorilor, când oamenii beneficiază de zile libere și vor să se deplaseze spre anumite zone de interes (litoral, munte etc.), companiile de transport pun la dispoziție mai multe mijloace de transport; debranșarea unor utilizatori de la rețeaua de termoficare locală va determina autoritățile și furnizorii de energie termică să ajusteze producția, să găsească și să aplice tehnologii noi și eficiente sau să se retehnologizeze și reorganizeze pentru asigurarea serviciului la un cost mai redus etc.

și înmatriculare a vehiculelor (M. Of. nr. 543 din 1 septembrie 2001), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 362/2002 (M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002), cu modificările și completările ulterioare.

[1] A se vedea art. 120 alin. (1) din Constituție: administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.

[2] V. Vedinaș, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *op. cit.*, 2010.

[3] M. Preda, *Deconcentrarea serviciilor publice. Un concept constituțional nou pentru administrația publică*, în Buletin de informare legislativă nr. 1/2004, p. 5.

[4] *Ibidem.*

[5] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 14 și urm.; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 43; într-un mod apropiat, I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 140.

d) Regimul juridic aplicabil este specific şi dominat de regulile dreptului public. Atunci când serviciul public este înfăptuit de structuri precum autorităţi ale administraţiei publice (centrale sau locale) sau de persoane publice înfiinţate şi organizate de acestea, se va aplica un regim de drept administrativ. Dacă serviciul este asigurat de persoane juridice private, autorizate în condiţiile legii pentru a desfăşura astfel de activităţi, atunci se va aplica un regim juridic special (mixt), situat între dreptul administrativ şi dreptul privat (civil), primul fiind preponderent.

Identificarea unei structuri care satisface un serviciu public se poate face din trăsăturile sale şi din precizările cuprinse în actul de înfiinţare, unde, de regulă, sunt indicii precum: dacă satisface o necesitate de interes public; organizarea, subordonarea, atribuţiile, finanţarea activităţii etc., acestea determinând regimul juridic aplicabil.

7.3. Ordinea publică

Desfăşurarea vieţii cotidiene şi a activităţilor sociale de orice fel presupune relaţii normale între membrii societăţii şi un mediu liniştit, propice muncii, destinderii şi odihnei. Pentru aceasta, sunt necesare crearea şi menţinerea ordinii (respectarea disciplinei şi a regulilor stabilite) la locul de muncă, dar şi acasă ori în timpul activităţilor recreative sau de destindere, pe stradă sau în mijloacele de transport ş.a.m.d.

Ordinea şi liniştea publică atât de necesare desfăşurării în condiţii normale a activităţilor socio-economico-culturale, precum şi promovarea unor relaţii civilizate în viaţa cotidiană se pot obţine numai dacă membrii colectivităţilor au un comportament civic, moral şi responsabil, în deplin acord cu normele de convieţuire socială şi cu legile. Pentru aceasta, trebuie educaţie, dar şi regulă, normă şi disciplină.

Ordinea publică presupune un ansamblu de norme şi măsuri deosebite prin instituirea cărora se obţin liniştea socială, menţinerea liniştii cetăţenilor, derularea normală a activităţilor autorităţilor statale, respectarea drepturilor cetăţenilor, dar şi a proprietăţii publice şi private.

Legiuitorul român a prevăzut o reglementare specifică[1] în care sunt precizate faptele şi actele ilicite care contravin regulilor în acest domeniu, precum şi sancţiunile contravenţionale corespunzătoare.

Ordinea publică poate fi tulburată[2] prin săvârşirea în public a unor fapte, acte sau gesturi obscene, proferarea de injurii, expresii jignitoare sau vulgare, ameninţări cu acte de violenţă împotriva persoanelor sau bunurilor acestora, de natură să tulbure ordinea şi liniştea publică sau să provoace indignarea cetăţenilor ori să lezeze demnitatea şi onoarea acestora sau a instituţiilor publice; acţiuni contrare ordinii şi liniştii publice şi normelor de convieţuire socială, incitarea la dezordine socială; aruncarea asupra unei persoane, construcţii sau asupra unui mijloc de transport cu obiecte de orice fel, cu substanţe inflamante, iritant-lacrimogene sau cu efect paralizant, corosive sau care murdăresc, dacă nu s-au produs vătămări ale integrităţii corporale sau sănătăţii.

Liniştea publică poate fi tulburată prin zgomote, larmă, aparate sau instrumente muzicale la intensitate sonoră mare, organizarea de petreceri private prin care se tulbură liniştea publică, prin consumul de alcool în public (la adunări publice, greve, manifestări sportive sau alte întruniri publice etc.) sau comportamente prin care se încalcă normele morale ale persoanelor (folosirea de cuvinte, gesturi şi expresii jignitoare, înscrisuri sau desene obscene etc.)[3].

---

[1] Legea nr. 61/1991 pentru sancţionarea faptelor de încălcare a unor norme de convieţuire socială, a ordinii şi liniştii publice, republicată (M. Of. nr. 96 din 7 februarie 2014).

[2] A se vedea, de exemplu, art. 2 pct. 1, 2, 4 din *Legea nr. 61/1991.*

[3] A se vedea, de exemplu, art. 2 pct. 25, 26, 27 din *Legea nr. 61/1991.*

Accentul se pune pe prevenirea unor astfel de fapte şi acţiuni, unul dintre obiectivele principale ale *Direcţiei de ordine publică* din cadrul Inspectoratului General al Poliţiei Române fiind menţinerea ordinii publice pe teritoriul naţional, în vederea prevenirii şi combaterii infracţiunilor şi faptelor contravenţionale din competenţa sa.

Activitatea administraţiei de menţinere a ordinii publice poartă denumirea specifică de *„poliţie administrativă"*, într-o societate democratică incluzând *respectul drepturilor fundamentale*[1]. Poliţia administrativă are rolul de a evita producerea unei fapte ilicite sau agravarea ori prelungirea efectelor acestor fapte ilicite[2].

Ordinea publică reprezintă, ca regulă, *o activitate de edictare de reguli, deci o activitate cu caracter preponderent prescriptiv, de prevenire a faptelor şi actelor ilicite*[3], care conduce la un minim de condiţii prestabilite necesare pentru o viaţă socială convenabilă.

Ordinea publică asigurată de poliţia administrativă (denumire folosită în doctrina franceză pentru acţiunea administraţiei de a menţine ordinea publică) are un caracter[4]:

– *puternic material* – pentru că desfăşoară acţiuni pentru evitarea dezordinii;

– *public* – deoarece poliţia respectă regulile interne, precum şi domeniul privat atunci când acţiunile se desfăşoară în exteriorul organizaţiei, în public;

– *limitat* – acţiunile se mărginesc la *linişte* (menţinerea ordinii stradale, în locurile publice, evitarea zgomotului), *securitate* (siguranţă în caz de incendiu, inundaţii, conflicte armate), *salubritate* (apărare igienă publică).

§8. Teoria conceptelor juridice nedeterminate şi a puterii discreţionare

Ştiinţa administraţiei şi dreptul administrativ operează cu noţiuni precum *interes public, ordine publică, linişte publică, serviciu public, utilitate publică* sau cu termeni ca *situaţii de urgenţă, dezastru, pericol grav* ş.a.m.d., întâlniţi în legislaţie şi în doctrină, iar unii dintre ei şi în Legea fundamentală. Înţelesul acestor noţiuni (termeni, sintagme) este foarte larg şi relativ determinat, făcând posibile diferite interpretări din partea celor care trebuie să aplice legea, ceea ce a condus la *„teoria conceptelor nedeterminate"*[5].

În literatura de specialitate se consideră că[6]:

– stabilirea, la un moment dat, a conţinutului concret al acestor noţiuni depinde de scopurile puterii politice, sensul lor putându-se modifica odată cu schimbarea concepţiilor politice;

– atunci când se găsesc în cadrul unor texte legale, aceste noţiuni conferă celui chemat să aplice norma juridică o anume marjă de apreciere atât în ceea ce priveşte identificarea situaţiilor concrete care se încadrează în sfera de cuprindere a noţiunii respective, cât şi cu privire la mijloacele de acţiune necesare pentru atingerea scopului fixat de legiuitor.

Această posibilitate de *liberă alegere* în privinţa interpretării când trebuie aplicată legea a condus la dezvoltarea teoriei „puterii discreţionare a administraţiei, a oricărei autorităţi publice în general, dincolo de care se ajunge la exces de putere"[7].

Puterea discreţionară a administraţiei constă în *libertatea sa de apreciere, de acţiune şi de decizie în exercitarea competenţei sale*. Ea nu are grade sau trepte şi nu poate fi mai mult sau mai puţin discreţionară. Puterea discreţionară există dacă legea stabileşte administraţiei o libertate de apreciere, de decizie şi de acţiune în anumite domenii de

[1] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2014, p. 16 şi urm.
[2] M.E. Mihăilescu, *Sancţiunile contravenţionale. Aspecte de drept material în dreptul românesc şi comparat*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013, p. 59.
[3] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2014, p. 16 şi urm.
[4] *Ibidem.*
[5] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 11.
[6] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 43.
[7] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 11.

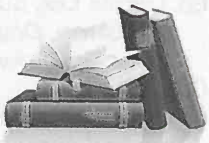
activitate şi nu va exista dacă legea determină cu exactitate condiţiile în care urmează să acţioneze[1].

Dreptul de apreciere sau *puterea discreţionară* reprezintă *acea marjă de libertate lăsată la libera apreciere a unei autorităţi, astfel ca, în vederea atingerii scopului indicat de legiuitor, să poată recurge la orice mijloc de acţiune în limitele competenţei sale*[2].

În privinţa puterii discreţionare, aducem în prim-plan două exemple:

a) ridicarea imunităţii unui parlamentar este lăsată la aprecierea Camerei Parlamentului (Camera Deputaţilor sau Senatul) din care face parte respectivul parlamentar;

b) stabilirea problemelor de interes (local sau judeţean) şi organizarea referendumului (local sau judeţean) pe o asemenea temă sunt la latitudinea consiliului local, respectiv judeţean, nicio altă autoritate neputând decide asupra unui astfel de eveniment local.



Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Ioan Alexandru (coord.), Mihaela Cărăuşan, Ilie Gorjan, Ivan Vasile Ivanoff, Cezar Corneliu Manda, Alina-Livia Nicu, Crina Rădulescu, Cătălin Silviu Săraru, *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană. Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, *Note de curs (ID/IFR, 2009)*, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi, 2009;

Dana Apostol Tofan, *Instituţii administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Dana Apostol Tofan, *Puterea discreţionară şi excesul de putere al autorităţilor publice*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Emil Bălan, *Instituţii administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, Bucureşti, 1998;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;

Ştefan Deaconu, *Drept constituţional*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2013;

Ion Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale*, vol. I, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;

Ion Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Mădălina-Elena Mihăilescu, *Sancţiunile contravenţionale. Aspecte de drept material în dreptul românesc şi comparat*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2013;

Mădălina-Elena Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi, 2015;

Ioan Muraru, *Drept constituţional şi instituţii politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997;

[1] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 112.

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 1999, p. 22.

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934;

Dobrotă Niță, *Dicționar de economie*, Ed. Economică, Bucureşti, 1999;

Rodica Ocheşanu (coord.), Liliana Macarie, Sorin Stati, N. Ştefănescu, *Dicționar român-latin*, Ed. Ştiințifică, Bucureşti, 1962;

Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;

Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", Bucureşti, 1929;

Tudorel Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;

Daniela Valea, *Drept constituțional şi instituții politice – în dreptul român şi în dreptul comparat*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ şi instituții politico-administrative. Manual practic*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Verginia Vedinaş, Teodor Narcis Godeanu, Emanuel Constantinescu, *Dicționar de drept public. Drept constituțional şi administrativ*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;

Ion Vida, *Puterea executivă şi administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994.

II. Articole şi studii de specialitate, teze de doctorat (manuscris sau rezumat)

Dragoş Dincă, *Serviciul între stat, piață şi democrație*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. IX/2003;

Laura Gheorghiu, *Separarea puterilor în stat. Tentativa de reevaluare*, în Analele Universității de Vest din Timişoara, Seria Drept, nr. 2/2011;

Codrin Dumitru Munteanu, *Administrația ca putere publică*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 20/2007;

Ovidiu Podaru, *Contenciosul administrativ răsturnat – între vizionar şi retrograd*, în S.U.B.B. nr. 1/2014;

Mihaela Preda, *Regimul juridic aplicabil instituțiilor de utilitate publică în România, în Franța şi în alte state europene*, teză de doctorat, Universitatea Bucureşti, 2012, http://www.unibuc.ro/studies/Doctorate2012Decembrie/PREDA%20MIHAELA%20-%20Regimul%20juridic%20aplicabil%20institutiilor%20de%20utilitate%20publica%20in%20Romania,%20Franta%20si%20alte%20state%20europene/Rezumat%20teza_M.%20Preda_romana.pdf;

Mircea Preda, *Deconcentrarea serviciilor publice. Un concept constituțional nou pentru administrația publică*, în Buletin de informare legislativă nr. 1/2004;

Marieta Safta, *Separația puterilor în stat şi loialitatea constituțională*, în Tribuna Juridică nr. 2/2013.

III. Legislație

Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007);

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004);

Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilităţi publice, republicată (M. Of. nr. 121 din 5 martie 2013);

O.G. nr. 26/2000 cu privire la asociaţii şi fundaţii (M. Of. nr. 39 din 31 ianuarie 2000), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 246/2005 (M. Of. nr. 656 din 25 iulie 2005).

IV. Jurisprudenţă

Curtea de Apel Cluj, decizia civilă nr. 5 din 11 ianuarie 2007, nepublicată.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dreptul administrativ. Noțiune, definiție, obiect

TEMA 2

§1. Noțiunea de drept administrativ

S-a arătat că dreptul administrativ este o componentă a dreptului public şi că are o strânsă legătură cu celelalte ramuri ale dreptul public, precum şi cu ştiința administrației, în acest sens exprimându-se, din perioada interbelică, opinia că „dreptul administrativ este o ramură a dreptului public, cu un domeniu vast, dar bine precizat şi conturat, care are o strânsă legătură cu dreptul constituțional"[1].

În ceea ce priveşte *noțiunea (conceptul) de drept administrativ*, în literatura de specialitate se întâlnesc două sensuri:

a) un prin sens evocă *un grup de norme juridice care, datorită particularităților pe care le prezintă, formează o ramură distinctă de drept, în cadrul sistemului dreptului*;

b) al doilea sens evocă *acea ramură a ştiinței juridice care concretizează normele dreptului administrativ*, între cele două existând o strânsă legătură, normele dreptului administrativ fiind obiect de cercetare pentru disciplina ştiințifică a dreptului administrativ[2].

Un alt autor prezintă două accepțiuni pentru noțiunea în discuție:

a) în prima se desemnează *o ramură de drept, adică un ansamblu de norme juridice având un obiect propriu de reglementare, o categorie determinată de relații sociale*;

b) în cea de-a doua se desemnează *o ramură a ştiinței juridice, adică un ansamblu sistematizat de cunoştințe despre dreptul administrativ ca ramură de drept*[3].

Se apreciază, în urma analizei criteriilor de diferențiere folosite între cele două sensuri (*ramură distinctă de drept* şi *ramură a ştiinței juridice*), că acestea sunt discutabile, inducând o confuzie terminologică între ramura de drept şi ştiințele juridice, între dreptul administrativ şi ştiința dreptului administrativ[4].

Ca o prelungire a încercărilor de a explicita sensul noțiunii de drept administrativ, se precizează că, „în țările de tradiție romanistă, dreptul administrativ este înțeles ca *ansamblul regulilor specifice care se aplică administrației*"[5].

Ca atare, înțelegerea semnificației noțiunii de drept administrativ va fi posibilă cu adevărat după prezentarea obiectului şi definițiilor cele mai pertinente pentru dreptul administrativ.

§2. Definiția și trăsăturile dreptului administrativ

2.1. Definiția dreptului administrativ

La începutul temei au fost prezentate câteva opinii cu privire la noțiunea (conceptul) de drept administrativ identificate în literatura de specialitate.

---

[1] E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 55.

[2] Al. Negoiță, *Drept administrativ*, Ed. Silvy, Bucureşti, 1996, p. 11, *apud* V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 43.

[3] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 22.

[4] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, 2014, p. 43.

[5] J. Schwarze, *Droit administratif européen*, vol. I, Ed. Bruylant şi Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994, p. 111 şi urm., *apud* R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 27.

Ca orice ramură a dreptului, și dreptul administrativ este constituit dintr-un ansamblu de norme juridice care reglementează relații sociale generate în anumite condiții specifice.

Într-o primă opinie, acestea sunt clasificate după modul de creare a lor, astfel:

a) create în implementarea (executarea) legii;

b) create în activitățile de prestare efectuate de serviciile publice;

c) create în soluționarea litigiilor dintre autoritățile publice cu activitate administrativ-executivă și cei administrați, care intră sub incidența normelor de contencios administrativ[1].

Ca *raporturi sociale reglementate de normele dreptului administrativ*, dintr-o altă opinie se desprind *relațiile referitoare la aplicarea legii și prestarea de servicii publice, în limitele legii*, și *cele care privesc soluționarea litigiilor dintre autoritățile administrației publice, pe de o parte, și cei vătămați în drepturile lor recunoscute de lege sau chiar în interesele lor legitime, pe de altă parte*[2].

Ca urmare, în principiu, dreptul administrativ reglementează activitatea puterii executive (în care este inclusă administrația), prin intermediul unui sistem de norme juridice cu privire la constituirea, organizarea și funcționarea autorităților publice.

Complexitatea activităților administrației publice, precum și a autorităților și instituțiilor care îndeplinesc această activitate determină un anume grad de dificultate în definirea dreptului administrativ, motiv pentru care în literatura de specialitate se întâlnesc numeroase definiții, specialiștii negăsind un punct de vedere comun acceptat.

Aici se pot aminti pozițiile avute în perioada interbelică, etapă în care s-au impus definițiile de mai jos:

– dreptul administrativ cuprinde regulile după care statul exercită funcțiunea executivă, precum și pe acelea care guvernează raporturile dintre stat și individ născute în urma unui act administrativ[3];

– dreptul administrativ are ca obiect organizarea autorităților administrative și funcționarea serviciilor publice administrative[4].

În perioada postbelică, dar în special după evenimentele din decembrie 1989, doctrina a reținut alte definiții, care pun în evidență mult mai bine noțiunea de drept administrativ:

– ansamblul normelor ce statuează drepturile și obligațiile administrației statului, și anume ale Guvernului și ale aparatului administrativ[5];

– acea ramură a sistemului de drept alcătuită din ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce apar în procesul de executare a legii, de către autoritățile administrației publice, în realizarea puterii de stat[6];

– ramură a dreptului public ce reglementează, în regim de putere publică, relațiile sociale în sfera administrației publice[7];

– ansamblul normelor juridice de drept public care reglementează activitatea administrației publice ca putere publică[8];

– ramură a dreptului public român care cuprinde totalitatea normelor juridice care reglementează organizarea și activitatea organelor de stat înființate pentru realizarea sarcinilor puterii executive, raporturile dintre aceste organe și particulari (persoane fizice

[1] A se vedea I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 42.
[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 121.
[3] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", București, 1929, p. 14.
[4] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 54.
[5] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, București, 1998, p. 54.
[6] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 22.
[7] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 56.
[8] E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 50.

şi persoane juridice), precum şi răspunderea şi sancţiunile aplicabile pentru nerespectarea acestor norme[1];

– ramura dreptului public ce cuprinde un ansamblu de norme juridice care reglementează raporturile sociale născute în activitatea de organizare a legii şi de executare a acesteia, desfăşurată, în principal, de autorităţile administraţiei publice, precum şi de instituţiile publice şi alte servicii care realizează activităţi de interes public şi, în subsidiar, de celelalte autorităţi ale statului[2];

– ramură a dreptului public care cercetează administraţia publică, abordând fenomenul administrativ prin prisma normelor juridice care reglementează organizarea şi funcţionarea administraţiei publice[3];

– ramura sistemului de drept care cuprinde normele juridice care reglementează raporturile sociale referitoare la organizarea, activitatea, controlul şi răspunderea administraţiei publice, pe baza şi în executarea legii[4].

Una dintre criticile aduse acestei definiţii priveşte faptul că se referă exclusiv la raporturile de administraţie activă (cele care privesc organizarea şi activitatea administraţiei publice), şi nu şi la cele de natură conflictuală (care apar între autorităţile publice şi cei administraţi care se consideră vătămaţi în drepturile sau în interesele lor legitime prin actele administrative emise de autorităţi)[5];

– ramură a dreptului public constituită din totalitatea normelor juridice care reglementează relaţiile sociale privind constituirea, organizarea şi funcţionarea autorităţilor şi instituţiilor administraţiei publice şi ale altor autorităţi publice sau de interes public, în regim de putere publică, responsabilitatea administraţiei în relaţiile cu mediul social şi politic extern, precum şi statutul funcţionarilor publici[6];

– ramura dreptului public care reglementează raporturile din sfera administraţiei publice active, raporturile acesteia cu celelalte autorităţi publice, cu particularii, cele care privesc organizarea şi funcţionarea ei, precum şi pe cele de natură conflictuală dintre administraţie, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile sau interesele lor legitime, pe de altă parte[7];

– ramură a dreptului public care reglementează relaţiile sociale din sfera administraţiei publice, precum şi pe cele de natură conflictuală dintre autorităţile publice sau persoanele juridice de drept privat care exercită atribuţii de putere publică, pentru realizarea unui interes public, asimilate autorităţilor publice, pe de o parte, şi cei vătămaţi în drepturile lor prin acte administrative ale acestor autorităţi, pe de altă parte[8].

Analiza definiţiilor permite să observăm următoarele:

– cele două definiţii reţinute din perioada interbelică, precum şi primele trei din perioada postbelică sunt formulate sintetic, au avantajul că sunt mai uşor de reţinut, dar nu sunt atotcuprinzătoare;

– cele mai multe au un fond comun – se referă la administraţie, la autorităţi administrative, la reglementări specifice etc. –, dar fiecare exprimă, sub aspect formal, în mod diferit trăsături şi caracteristici definitorii pentru ramura de drept administrativ;

---

[1] V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 17.

[2] M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 20 şi, similar, D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 54.

[3] L. Giurgiu, C.G. Zaharie, *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. a 8-a, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2008, p. 7 şi urm., *apud* D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 54.

[4] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 27.

[5] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 43.

[6] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 43 şi urm.

[7] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 44.

[8] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 122.

– în unele se face trimitere doar la organele de stat (explicabil în funcție de epoca în care a fost concepută definiția), deși administrația publică include și autoritățile administrației publice locale;

– din perspectiva dispozițiilor constituționale, numai ultimele trei definiții referă, chiar dacă în mod relativ diferit, responsabilitatea administrației publice;

– ultimele două exprimă mai amplu conceptul de drept administrativ, sunt *cuprinzătoare și riguroase în ceea ce privește modul de concepere și enunțare*, putând rămâne ca niște repere în grupul definițiilor încercate și reținute de doctrină.

În ambele definiții găsim precizate: 1. sintagma *administrație*, care trebuie înțeleasă în accepțiunea ei *lato sensu*; 2. ramura dreptului de care aparține (ramura dreptului public); 3. tipul de *relații sociale reglementate* (cele din sfera administrației publice active, precum cele de natură conflictuală);

– se remarcă trei modalități de definire a dreptului administrativ: a) prin referire exclusiv la administrație publică, lăsându-se să se înțeleagă că este singura ramură care reglementează relațiile ce fac obiectul acesteia (să îi spunem *teza tradițională*); b) prin referire la regimul de putere „administrativă", lăsându-se să se înțeleagă că este cadrul juridic principal de realizare a administrației publice; c) prin referire la organele de stat înființate pentru realizarea sarcinilor puterii executive și la raporturile dintre aceste organe și particulari, inclusiv cele vizând răspunderea și sancțiunile aplicabile pentru nerespectarea acestor norme[1].

Din ultimele două definiții (și parțial din antepenultima) se observă că această ramură de drept, *dreptul administrativ*, reglementează două mari categorii de relații sociale[2]:

a) relații din sfera administrației publice, anume cele care concretizează cele trei dimensiuni ale administrației publice active în sistemul constituțional și legal actual (executarea legii; emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară, în executarea legii sau egală acesteia; prestarea de servicii publice, în limitele legii);

b) relații care privesc soluționarea litigiilor (a relațiilor de natură conflictuală) dintre autoritățile publice și cei care se consideră vătămați prin unele acte administrative emise de astfel de autorități (aspect prevăzut expres de art. 52 din Constituție[3]).

Prima categorie de relații formează *administrația activă*, întrucât au în vedere *procesul pozitiv de aplicare corectă a legii*, adică acea activitate ce are ca finalitate aducerea la îndeplinire a legii și care nu are legătură cu soluționarea unor litigii (ansamblul normelor juridice referitoare la administrația activă este numit *drept administrativ necontencios*). A doua categorie reprezintă *„un drept administrativ contencios"* (ansamblul normelor juridice care reglementează modul de soluționare a conflictelor de natură administrativă dintre autoritățile publice, precum și conflictele dintre administrație și administrați – organe competente, procedura de soluționare, căi de atac etc.)[4].

2.2. Trăsăturile caracteristice ale dreptului administrativ

Pentru identificarea de particularități ale dreptului administrativ, ca ramură a dreptului public, trebuie să ne raportăm fie la categoriile de relații ce fac obiectul reglementării sale, fie la structura logico-juridică a normei de drept administrativ[5]. Deși în doctrină nu se regăsește un punct de vedere comun, cei mai mulți specialiști în această ramură recunosc

[1] *Idem*, p. 123.

[2] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 44.

[3] Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, astfel cum a fost revizuită în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003).

[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 60.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 123.

o serie de *particularități care se pot constitui în caracteristici de bază* sau *trăsături ale dreptului administrativ*, cum ar fi:

a) Dreptul administrativ este o ramură a dreptului public[1]. Normele de drept administrativ au ca rol reglementarea relațiilor dintre diferite autorități publice (de regulă, autorități ale administrației publice), precum şi dintre autoritățile publice şi particulari (persoane fizice şi persoane juridice).

Cum unul dintre aceşti actori este o *autoritate publică*, rezultă că raporturile sociale cu cealaltă parte sunt reglementate prin *norme de drept care au caracter de drept public*, norme care urmăresc, în principal, *ocrotirea interesului general, al interesului public*, fapt ce evidențiază *caracterul dreptului administrativ de ramură a dreptului public.*

Dintre cele două părți care intervin în aceste relații, cel puțin una este o autoritate publică, ceea ce îi permite să acționeze ca un *factor de putere publică*, aspect care determină un *raport de inegalitate* între ele. Acest aspect de *inegalitate* sau de *dezechilibru* între elementele raportului juridic este dedus făcându-se comparația cu situația din dreptul civil, unde totdeauna cele două părți se bucură de egalitate în fața legii.

b) Dreptul administrativ reglementează o extraordinară varietate de domenii[2]. Într-adevăr, normele acestei ramuri de drept derivă din nevoia de reglementare a multitudinii de relații sociale cuprinse în sfera administrației publice, unde se regăsesc, printre altele: economia, sănătatea, educația, apărarea, transporturile şi alte servicii publice, ceea ce justifică această particularitate.

c) Dreptul administrativ este un drept exorbitant, întrucât regulile acestei ramuri de drept cuprind unele drepturi exorbitante acordate administrației, calificate ca *prerogative de putere publică*, prin care administrația poate acorda particularilor drepturi şi, în acelaşi timp, le poate crea obligații, fără consimțământul acestora[3]. Ca ramură a dreptului public, el trebuie să cuprindă *norme care să orienteze şi să susțină realizarea interesului public*, acesta fiind motivul pentru care *se acordă prerogative de putere publică (avantaje acordate direct prin lege, de multe ori în exclusivitate).*

d) Dreptul administrativ este dominat de principiul legalității, prin care se pune în evidență *obligativitatea respectării şi aplicării de orice autoritate publică, precum şi de oricare alte subiecte de drept a normelor juridice în vigoare*[4]. Ca atare, activitatea acestora trebuie să se desfăşoare *pe bază de lege, în conformitate cu legea, exercitându-se în respectul deplin al legii* (de aici şi denumirea de „principiul legalității"), motiv pentru care se stabilesc – prin lege – o serie de reglementări ce cuprind norme specifice utilizate în activitatea administrativă.

Unul dintre principiile fundamentale ale dreptului administrativ îl reprezintă acest principiu al legalității activității desfăşurate de organele administrației publice, consacrat în art. 1 alin. (5) din Constituția României. În virtutea acestui principiu, autoritățile publice sunt obligate, în cadrul activității pe care o desfăşoară, să respecte conținutul legii, în sensul de a emite sau adopta acte administrative în vederea organizării şi executării legii, fără însă a o modifica sau completa[5].

În general, normele juridice sunt cuprinse în diferite categorii de acte normative (legi, ordonanțe, hotărâri de Guvern, ordine ale miniştrilor etc.) care formează sistemul juridic, sistem ierarhizat al normelor, deasupra tuturor aflându-se legea fundamentală, *Constituția*, în ea regăsindu-se şi principiul menționat: „În România, respectarea Constituției, a

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 60; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 55; C. Manda, *op. cit.*, p. 57.
[2] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 19.
[3] C. Manda, *op. cit.*, p. 57.
[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 60 şi urm.; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 55.
[5] A. Trăilescu, *Predictibilitatea normelor şi stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalității actelor administrative*, în Curentul Juridic nr. 1(44)/2011, p. 107. A se vedea şi M.E. Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galați, 2015, p. 5.

supremației sale și a legilor este obligatorie" [art. 1 alin. (5)]. Pe treapta situată imediat sub aceasta se găsește *legea*, care este un act normativ ce a rezultat din voința generală a poporului (este adevărat, nu direct, ci indirect, întrucât legile sunt adoptate de Parlament, ca unică autoritate legislativă constituită în urma alegerilor generale).

Principiul legalității poate fi caracterizat ca regula fundamentală în temeiul căreia toate autoritățile statului, organizații și organisme cu caracter neguvernamental, funcționarii publici, cetățenii și ceilalți locuitori ai țării sunt obligați să respecte Constituția și celelalte acte juridice normative ce reglementează raporturile sociale la care participă[1].

Obligativitatea respectării Constituției și a legilor – fondul principiului legalității – este bază pentru *ordinea de drept*.

În statul de drept, ca replică socială față de abuzul de putere și ca o soluție pentru împiedicarea acestuia, se cere o ordine de drept în care locul suprem îl ocupă Constituția, existând obligația tuturor să se supună legii. În cadrul acestei ordini de drept, legalitatea – ca respectare a normelor juridice, a principiilor și a procedurilor prevăzute de lege – se întemeiază pe legitimitate, pe respectul drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor[2]. De altfel, se consideră că, în baza principiului legalității, acțiunea administrativă trebuie să se întemeieze pe lege, iar legea este baza de referință a aprecierii administrației publice atât ca activitate, cât și ca sistem de organizare[3].

Legalitatea este o cerință esențială a statului de drept, asigurând *preeminența legii* în reglementarea relațiilor sociale[4]. În acest sens, prevederea constituțională „*nimeni nu este mai presus de lege*" [art. 16 alin. (2)] consfințește poziționarea legii și în primul rând a Constituției mai presus de orice altă reglementare. În consecință, întreaga putere executivă, deci și administrația publică, trebuie să respecte normele dreptului și întreaga activitate a autorităților administrației publice de organizare a executării și de executare în viața cotidiană a legii se va desfășura având la bază și respectând legea.

Regulile stabilite în baza legii (dar în mod obligatoriu cu respectarea procedurilor legale prevăzute în acest scop) sunt „înzestrate, în raport cu celelalte acte normative susceptibile de a fi aplicate cu ajutorul constrângerii de stat, cu *cea mai mare forță juridică*"[5]. Prin aceasta se înțelege că[6]:

– normele juridice stabilite de lege nu pot fi modificate, suspendate sau desființate prin acte juridice normative emanând de la alte organe de stat, ci, dimpotrivă, acestea trebuie să îi fie conforme, și

– legea este în măsură să intervină în orice moment pentru a modifica, a suspenda sau a desființa o normă juridică stabilită printr-un act administrativ.

e) Dreptul administrativ cuprinde norme juridice care conferă administrației calitatea de a se manifesta în raporturile de drept ca subiect special învestit cu atribuții de realizare a puterii executive[7]. Referitor la normele de drept administrativ, ele sunt cuprinse în acte normative referitoare la administrație, rolul acestora fiind reglementarea administrației publice în baza legislației în vigoare, ceea ce arată că *sunt norme de natură administrativă*. Aceste norme specifice reglementează raporturile dintre autoritățile administrative

[1] T. Drăganu, *Drept constituțional*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1972, p. 275 și urm., *apud* R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 34.

[2] I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998, p. 168 și urm.

[3] V. Bara, *Despre principiul legalității în activitatea administrației publice*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(4)/2000, p. 232.

[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 61.

[5] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 55.

[6] T. Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 85 și urm., *apud* D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 55 și urm.

[7] E.E. Ștefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 41.

ori dintre astfel de autorități și persoane (fizice sau juridice), autoritățile administrative fiind înzestrate cu putere publică în scopul prestării de servicii de interes general. Ansamblul lor formează *regimul juridic administrativ*, care își găsește originea în primul rând în Legea fundamentală, Constituția României, și apoi în celelalte legi și reglementări în domeniu, regim juridic distinct prin care se face deosebirea netă a acestei ramuri de drept față de dreptul privat, în special față de dreptul civil.

Ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce formează obiectul administrației publice reprezintă dreptul aplicabil administrației publice[1]. Cu privire la aceste relații, un autor preciza că ele apar în procesul de executare a legii de către organele administrației de stat în care acestea se manifestă ca autorități publice[2].

Se pot face două precizări:

– normele juridice administrative nu trebuie confundate cu actele pur administrative;

– dreptul administrativ, oricât de detaliat ar fi, nu va putea cuprinde toate normele juridice necesare pentru reglementarea integrală a administrației publice. Acesta este motivul pentru care unele dintre raporturile sociale din cadrul administrației publice se regăsesc reglementate de fapt de alte ramuri de drept, cum ar fi: dreptul financiar (pentru raporturile financiare), dreptul muncii (pentru cele din domeniul relațiilor de muncă și al salarizării), dreptul mediului (pentru cele specifice mediului înconjurător), dreptul civil (pentru cele referitoare la patrimoniu) etc.

f) Normele dreptului administrativ au, de regulă, caracter imperativ[3].

În activitatea administrativă se întâlnește o paletă largă de probleme specifice, mult diferite de cele care rezultă din raporturile între particulari (care sunt reglementate de dreptul civil), în primul rând ca urmare a prerogativelor de putere publică acordate autorităților publice. Prin aceste prerogative, autoritățile administrative „sunt înzestrate cu *putere publică și acționează în scopul de a face anumite servicii de interes general*, pe când particularii, de pe o poziție de egalitate, urmăresc satisfacerea intereselor lor strict personale"[4], situație specială motivată de *nevoia stringentă de realizare a interesului public.*

Ca atare, apare *caracterul imperativ* al normelor de drept administrativ, iar „în ceea ce privește modul de reglementare a relațiilor sociale, se poate constata că dreptul administrativ utilizează cu precădere *metoda autoritaristă* – în cadrul raporturilor reglementate de normele dreptului administrativ, unul dintre subiecte trebuie să se supună, de regulă, voinței celuilalt subiect, subiect supraordonat (un organ al administrației publice), fiind învestit întotdeauna cu prerogative de putere publică"[5].

g) Normele dreptului administrativ au un grad mai ridicat de mobilitate. Mobilitatea este o trăsătură susținută în literatura de specialitate, în primul rând făcându-se o paralelă cu stabilitatea recunoscută a normelor de drept privat: „Dreptul privat are o mare stabilitate. Teoria obligațiunilor are și astăzi ca bază construcțiile juridice ale jurisconsulților romani, pe câtă vreme legile administrative suferă continui modificări, cauza fiind în faptul că fiecare partid politic, care deține puterea, voiește să organizeze serviciile publice conform concepțiilor sale politice"[6], se susținea în perioada interbelică. Dreptul administrativ „este o ramură de drept foarte mobilă, normele sale fiind susceptibile de a fi înlocuite sau modificate foarte rapid"[7]; „Caracterul de mobilitate față de normele dreptului privat decurge

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 93.
[2] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 24.
[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 57.
[4] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 37 și urm.
[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 61.
[6] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Ed. Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934, p. 13.
[7] M. Preda, *op. cit.*, p. 21.

din specificul activității administrative și din transformările rapide ce au loc în administrație și care se reflectă în schimbări corespunzătoare și urgente în plan juridic"[1]; „Normele dreptului administrativ se caracterizează printr-o mare mobilitate"[2].

Din contră, un alt autor[3] a fost mai rezervat față de acest aspect al mobilității, cu atât mai mult atunci când alți autori afirmau că toate normele de drept administrativ ar fi susceptibile de a fi înlocuite sau modificate. Rezerva sau chiar opoziția și-a explicat-o prin faptul că un astfel de punct de vedere „lasă să se înțeleagă că suntem în prezența teoriei și practicii catastrofelor. Marile principii ale dreptului administrativ se află în Constituție care, istoria o dovedește, nu are o foarte mare mobilitate"[4].

În susținerea mobilității se va apela la informații privitoare la modificările și completările survenite în câteva dintre legile specifice dreptului administrativ: Legea administrației publice locale nr. 215/2001[5], a suferit peste 20 de modificări (aduse prin legi și ordonanțe), în timp ce Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[6] a trecut prin circa 20 de completări și modificări (dintre care 8 prin legi, 2 prin ordonanțe și ordonanțe de urgență, la care se adaugă 11 impuse prin decizii ale Curții Constituționale).

Exemplele ar putea continua, dar intenția nu este de a face o statistică a normelor modificate și a numărului de modificări aduse lor, ci doar de a scoate în relief că cel puțin unele dintre reglementările domeniului administrativ au fost supuse unor dese adaptări, impuse și de transformările socio-economice, dar și de cele politice.

Prin comparație cu acestea, Legea fundamentală, Constituția României, a fost aprobată în 1991 și a trecut printr-o singură fază de adaptare la realitățile socio-politice (în toamna anului 2003), forma actuală fiind publicată în Monitorul Oficial nr. 767/2003.

Viața a demonstrat că astfel de norme de drept administrativ (de exemplu, unele legi, unele norme elaborate de Guvern sau norme elaborate de administrația ministerială etc.) se schimbă mai des, se înlocuiesc sau suferă o mulțime de completări și modificări impuse, în special, de necesitatea de a se realiza programele de guvernare propuse de Guvernele formate și aprobate apoi de Parlament. Aproape fiecare partid sau coaliție, când a preluat puterea, a adaptat organizarea și funcționarea unor componente ale administrației publice – ministere, autorități centrale sau locale etc. – după viziunea proprie cu privire la modalitățile de îndeplinire a programului politic și economico-social. Altfel spus, *modificările efectuate asupra reglementărilor în domeniu sunt cauzate de dinamica relațiilor sociale din sfera administrației, ceea ce se traduce prin transformări foarte rapide reflectate în schimbări mai mult sau mai puțin adecvate și urgente în planul reglementărilor juridice.*

Astfel de aspecte conduc la formarea opiniei că normele de drept administrativ se schimbă relativ des, ceea ce imprimă trăsătura de „*mobilitate*" a acestei ramuri de drept, cel puțin în raport cu normele de drept privat, acestea menținându-și trăsătura de stabilitate.

Stabilitatea Constituției și, implicit, a principiilor dreptului administrativ ce se regăsesc în Legea fundamentală ar putea lăsa să se tragă concluzia că se va transfera și asupra reglementărilor care decurg de aici, inclusiv asupra dreptului administrativ, care se găsește într-un raport de subordonare față de dreptul constituțional. Exemplele de mai sus, nevoia de adaptare a normelor la unele realități sociale sau de punere de acord a lor cu programele de guvernare demonstrează că stabilitatea recunoscută a Legii fundamentale nu se regăsește automat și în ramura dreptului administrativ.

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 38.
[2] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 61.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 123.
[4] *Ibidem.*
[5] Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), cu modificările și completările ulterioare.
[6] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

h) În dreptul administrativ, interesul public are prioritate față de interesul privat. Prioritatea interesului public în raport cu cel privat rezidă în aceea că:

– pe de o parte, *deasupra tuturor intereselor particulare se pune interesul general, interesul public*, mai ales într-un stat de drept;

– pe de altă parte, *autoritățile administrației publice au obligația de a organiza servicii publice în vederea satisfacerii interesului general*, cărora trebuie să le asigure *funcționarea regulată și continuă*[1].

Se poate ridica întrebarea dacă, pentru asigurarea interesului general, prin poziția de „superioritate" a administrației față de cetățean, acesta nu ar putea fi nedreptățit și fără apărare. Motivul stă la baza faptului că la art. 51 din Constituție[2] „au fost instituite așanumitele *drepturi garanții*" (ele se referă la dreptul ca *atât cetățenii, cât și organizațiile legal constituite să poată depune petiții și să primească răspuns* – pentru detalii, se poate vedea O.G. nr. 27/2002[3]), iar la art. 52 s-au prevăzut reglementări privind *dreptul persoanelor ce se consideră nedreptățite de o autoritate publică de a obține recunoașterea dreptului respectiv sau a interesului legitim, anularea actului sau repararea pagubei.*

De menționat că diverși autori propun și alte aspecte ca trăsături ale dreptului administrativ:

– *dreptul administrativ este o ramură tânără.* Într-adevăr, prin comparație cu dreptul civil sau cu dreptul penal, dreptul administrativ a fost considerat, în perioada interbelică, o *știință relativ nouă*[4], părere menținută de mulți autori și după 1990, fiind apreciat ca *drept recent*[5] sau *o ramură de drept relativ tânără*[6]. Justificarea acestei opinii constă în aceea că, în lume, dreptul administrativ a apărut la finele secolului al XVIII-lea, iar pe teritoriul Principatelor Române s-a conturat mai întâi timid prin Regulamentele Organice și mai apoi pe baza reglementărilor introduse prin legislația specifică adoptată după Unirea Principatelor din 1859;

– *inegalitatea (dezechilibrul) părților raportului juridic de drept administrativ.* Prin comparație cu dreptul civil, unde părțile raportului juridic sunt egale în fața reglementărilor, în raporturile juridice de drept administrativ se întâlnesc părți inegale, întrucât cel puțin una este o autoritate a administrației (persoană publică) înzestrată cu prerogative de putere publică, iar cealaltă este fie o altă autoritate de rang ierarhic inferior, fie o persoană particulară (fizică sau juridică) reprezentând un interes particular[7];

– *dificultatea codificării dreptului administrativ.* „Un cod este o reuniune, într-o ordine logică a principiilor de drept, care reglementează o materie sau materii analoage"[8], drept pentru care Codul administrativ ar trebui „să conțină criteriile, regulile și principiile privind activitatea administrației"[9], se susținea în perioada interbelică, deși se manifesta și scepticismul privind

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 39.

[2] Constituția României *prevede la* art. 51 alin. (1): „Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatarilor", iar la alin. (4): „Autoritățile publice au obligația să răspundă la petiții în termenele și în condițiile stabilite potrivit legii".

[3] O.G. nr. 27/2002 pentru reglementarea activității de soluționare a petițiilor (M. Of. nr. 84 din 1 februarie 2002), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 233/2002 (M. Of. nr. 296 din 30 aprilie 2002). În sensul ordonanței, prin *petiție* se înțelege cererea, reclamația, sesizarea sau propunerea formulată în scris ori prin poștă electronică, pe care un cetățean sau o organizație legal constituită o poate adresa autorităților și instituțiilor publice centrale și locale, serviciilor publice descentralizate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale, companiilor și societăților naționale, societăților de interes județean sau local, precum și regiilor autonome, denumite în cuprinsul ordonanței autorități și instituții publice.

[4] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 17.

[5] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 65; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 18 și urm.

[6] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 18.

[7] C. Manda, *op. cit.*, p. 57.

[8] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 60.

[9] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 66.

codificarea, întrucât „un cod administrativ nu ar fi niciodată la curent cu legislația, din cauza modificărilor sau a reînnoirilor prea dese și prea repezi ale legilor ce o alcătuiesc"[1].

După 1990 a crescut interesul pentru redactarea și adoptarea unui *Cod administrativ* și a unui *Cod de procedură administrativă*, mai ales în sensul în care codificarea administrativă, așa cum s-au exprimat păreri în literatura de specialitate, trebuie să asigure într-o concepție unitară: organizarea rațională a întregului aparat de specialitate al administrației publice, în scopul creșterii eficienței acestuia; stabilirea precisă a drepturilor și obligațiilor care revin funcționarilor din administrația publică, a răspunderii lor pentru faptele de serviciu; cunoașterea de către cetățeni a drepturilor și obligațiilor ce le revin în calitate de subiecte ale raporturilor juridice alături de administrația publică. Totodată, proiectul de Cod administrativ ar trebui să reglementeze mai detaliat jurisdicția administrativă și să precizeze relația Codul de procedură administrativă - Legea contenciosului administrativ[2].

În urma demersurilor făcute, s-a adoptat H.G. nr. 1360/2008 privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă[3], care ar trebui să cuprindă în *partea I dispoziții generale*, iar în *partea a II-a procedura administrativă*. Scopul acestui cod îl reprezintă: reglementarea modului în care deciziile sunt luate în administrația publică, în condițiile respectării drepturilor persoanelor fizice sau juridice, precum și a interesului public; asigurarea informării și participării tuturor părților interesate la luarea deciziilor administrative; stabilirea unor reguli minimale pentru controlul organizării și funcționării administrației publice; reducerea birocrației, simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice și apropierea administrației de cetățean.

Cu sau fără aceste ultime trei trăsături, celelalte menționate mai sus pun în evidență o ramură diferită a dreptului, *dreptul administrativ*, care se deosebește mai întâi de toate de ramurile dreptului privat și îl individualizează în cadrul celorlalte ramuri ale dreptului public.

Față de trăsăturile dreptului administrativ menționate mai sus, este util de precizat că sunt întâlnite preocupări de punere în evidență a *trăsăturilor dreptului administrativ european*[4], cuprinse în patru grupe distincte:

– *încredere și previzibilitate* (a se vedea legalitatea administrației, proporționalitatea acțiunii administrației, corectitudinea procedurală, termenul rezonabil);

– *deschidere și transparență* (a se vedea accesul publicului la documente, obligația autorităților publice de a face cunoscute motivele deciziilor lor, motivarea de o manieră suficientă);

– *răspunderea delictuală a administrației* (justificarea propriei acțiuni, respectiv răspunderea pentru actele emise în fața altei autorități administrative, legislative sau judiciare);

– *eficiență și eficacitate* (eficiența – raportul dintre rezultatul obținut și mijloacele angajate; eficacitate în atingerea scopului propus prin soluționarea problemelor publice pe cale legală, într-un termen rezonabil, eventual și convenit). În creșterea eficienței administrației, un rol important îl au regulamentele și directivele europene, care impun o anumită eficiență la nivel național.

§3. Aspecte privind obiectul dreptului administrativ

3.1. Generalități

Complexitatea deosebită a necesităților și intereselor generale ale colectivităților și ale persoanelor fizice determină o multitudine de relații sociale care conduc la o activitate de

[1] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 18.

[2] I.M. Nedelcu, *Considerații privind necesitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă cu trimiteri la instituții juridice civile*, în R.S.J. nr. 2/2006, p. 116-120.

[3] M. Of. nr. 734 din 30 octombrie 2008.

[4] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 42.

mare anvergură, multilaterală şi continuă, efectuată de autorităţile administraţiei publice, dedicată rezolvării tuturor treburilor statului, precum şi a celor ale colectivităţilor locale recunoscute de stat. De aceea, pentru a deduce *obiectul dreptului administrativ*, trebuie luat în considerare că „administraţia publică este, prin excelenţă, un domeniu de activitate vast şi complex"[1], în care se regăsesc activitatea şi organele consacrate ca aparţinând Guvernului sau administraţiei publice locale, activităţile administrative prestate sau realizate de alte organe ale statului în afara celor amintite, precum şi activităţile de natură administrativă preluate de persoane private, toate generând relaţii sociale şi juridice specifice[2].

Această activitate este organizată şi se desfăşoară pe baza unor *norme juridice* care sunt extrem de variate şi aparţin diferitelor ramuri ale sistemului de drept[3], dar, în primul rând, a celor specifice şi determinante pentru domeniu – *normele de drept administrativ*. Diversitatea relaţiilor sociale din sfera administraţiei publice face ca aceste norme specifice – de drept administrativ – să nu poată cuprinde şi soluţiona toată paleta de probleme şi nuanţe, astfel că este necesară aplicarea şi a altor *norme din cadrul celorlalte ramuri de drept*.

În literatura de specialitate se întâlnesc mai multe puncte de vedere privind obiectul dreptului administrativ, dintre care, pentru început, vor fi prezentate trei relativ simple.

Revederea sferei administraţiei publice, prin prisma celor menţionate anterior şi a scopului (rolului) administraţiei, poate conduce la o primă identificare, sintetică, a obiectului dreptului administrativ exprimat cât mai concentrat: „obiectul dreptului administrativ este reprezentat de ansamblul relaţiilor sociale din sfera administraţiei publice, reglementate de normele de drept administrativ"[4].

Fac obiectul normelor de drept administrativ cele mai importante relaţii sociale constituite în sfera administraţiei publice, în legătură cu punerea în executare prin acte de putere publică a voinţei suverane a poporului exprimate în lege[5].

Într-o altă opinie[6], dreptul administrativ are ca obiect studiul organizării, activităţii şi mecanismelor administraţiei, dar şi studiul controlului jurisdicţional şi nejurisdicţional al acesteia, astfel:

a) studiul organizării administraţiei ţării, nevoia acestui studiu derivând din faptul că administraţia este un ansamblu de autorităţi şi organisme şi trebuie să se stabilească normele de organizare şi funcţionare ale acestora prin prisma dreptului;

b) studiul activităţii administrative, care rezultă din aceea că administraţia publică este atât o organizare, cât şi o activitate ce se realizează, în principal, de către toate unităţile administrative precizate mai înainte.

Activitatea administraţiei publice este pusă în evidenţă prin actele administrative şi prin raporturile dintre cei ce administrează şi cei administraţi de aceştia, drept pentru care se au în vedere:

– teoria actelor administrative (nu se poate imagina administraţie fără acte – *n.a.*);

– regimul juridic aplicabil raporturilor dintre administraţie şi administraţi. În aceste raporturi apar, pe de o parte, administraţia ca furnizor de servicii şi, pe de altă parte, cei administraţi. Aceştia pot fi grupaţi în trei categorii: 1. beneficiarii serviciilor publice oferite de administraţie; 2. furnizori sau colaboratori ai administraţiei (între ei şi administraţie se încheie contracte administrative) şi 3. victimele daunelor generate de administraţie (în acest caz se pune în evidenţă responsabilitatea administrativă);

---

[1] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 51.

[2] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 39 şi urm.

[3] M. Preda, *op. cit.*, p. 18.

[4] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 50.

[5] E. Bălan, *op. cit.*, p. 50.

[6] A se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 54 şi urm.

c) studiul mijloacelor de acțiune de care dispune administrația publică, ele fiind reprezentate de:

– resursele umane (personalul angajat în administrație – funcționari și agenți publici) și

– resursele, bunurile materiale (domeniul public sau bunurile administrative);

d) studiul contenciosului administrativ sau *controlul jurisdicțional al administrației.* În desfășurarea unor activități administrative, între „autoritățile publice și particularii care se consideră lezați, la un moment dat, în drepturile sau interesele lor legitime, prin actele administrative ilegale ale acestor autorități publice"[1], apar conflicte de interese (litigii sau diferende, dispute) care sunt numite prin sintagma „*contencios administrativ*"[2]. Sub acest aspect, cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar dreptului administrativ îi revine sarcina să studieze:

– autoritățile (instanțele specializate) care sunt îndreptățite să analizeze și să soluționeze conflictele de interese apărute între părți (numit și aspectul formal al contenciosului);

– categoriile de litigii care fac obiectul contenciosului administrativ (parte care reprezintă aspectul material – competența);

– regimul juridic al recursurilor celor administrați (al cererilor de reluare a analizei cauzelor care au primit o soluție ce nu mulțumește partea ce se consideră vătămată) înaintate instanțelor specializate;

e) studiul controlului administrativ sau al *mecanismelor nejurisdicționale.*

Se remarcă faptul că, în identificarea obiectului dreptului administrativ, trebuie plecat de la sfera și obiectul administrației publice, precum și de la sfera și obiectul dreptului constituțional, ca drept care se reflectă în toate celelalte ramuri de drept. În acest demers, se vor prezenta mai întâi opiniile conturate în doctrina românească, pentru ca apoi să se poată da un răspuns argumentat în legătură cu aplicabilitatea dreptului administrativ și a altor ramuri juridice în sfera administrației publice sau cu aplicabilitatea dreptului administrativ în activități administrative derulate de alte autorități publice.

3.2. Curentele de opinie (tezele) privind obiectul dreptului administrativ

3.2.1. Prezentare

Aspecte privind interferența normelor juridice în anumite domenii sunt sintetizate în literatura de specialitate, unde se întâlnesc:

a) 3 (trei) curente de opinie (numite succint *teze*), după unii autori[3], astfel:

– teza *unicității* – dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice;

– teza *dublei naturi juridice* – dreptul administrativ se aplică administrației publice, alături de alte norme aparținând altor ramuri de drept;

– teza *subsidiarității* – dreptul administrativ se aplică nu doar activităților desfășurate de autoritățile administrației publice, ci și acțiunilor de natură administrativă, realizate de alte autorități publice;

---

[1] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 156.

[2] Contencios administrativ – activitatea de soluționare de către instanțele de contencios administrativ competente potrivit legii organice a litigiilor în care cel puțin una dintre părți este o autoritate publică, iar conflictul s-a născut fie din emiterea sau încheierea, după caz, a unui act administrativ, în sensul acestei legi, fie din nesoluționarea în termenul legal ori din refuzul nejustificat de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim, conform art. 2 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, cu modificările și completările ulterioare. *N.a.* – termenul „*contencios*" provine din limba latină: *contendo, contendere* = a se strădui, a năzui, a cere cu insistență, a reclama, a pretinde, conform R. Ocheșanu (coord.), L. Macarie, S. Stati, N. Ștefănescu, *Dicționar român-latin*, Ed. Științifică, București, 1962, precum și http://www.limbalatina.ro/dictionar.php, consultat la 20 noiembrie 2014.

[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 53-62; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 49 și urm.

b) 3 (trei) situații (să le spunem *categorii*) stabilite prin următoarea clasificare[1]:

– dreptul administrativ este singura ramură de drept aplicabilă administrației publice (teza unicității);

– dreptul administrativ se aplică administrației publice, alături de alte norme;

– dreptul administrativ se aplică nu numai activităților realizate de autoritățile administrației publice, ci și activităților de natură administrativă realizate de alte autorități ale statului[2].

3.2.2. Comentarii privind curentele de opinie

A. Curentele de opinie (tezele) și categoriile exprimă același lucru în moduri puțin diferite. Făcând un paralelism între ele (prima teză cu prima categorie ș.a.m.d.), se observă că ele fac referiri la aceleași aspecte, au aceeași substanță.

B. *Teza unicității*, ca, de altfel, și prima dintre cele trei categorii, este depășită de realitate și nu va mai putea fi transformată într-un adevăr de necontestat, în acest sens exprimându-se ideea că „prima teză este de neacceptat în raport cu multitudinea de norme aparținând altor ramuri ale dreptului care se regăsesc uneori în activitatea autorităților administrației publice (...)"[3].

Doctrina dovedește că au existat și, cel puțin în etapa actuală, există o multitudine de norme din alte ramuri de drept, norme bine cunoscute și structurate, finisate în practica judiciară, adaptate nevoilor sistemului și care își găsesc aplicabilitate și în sfera administrației publice alături și/sau împreună cu cele de drept administrativ. Este greu de imaginat că dreptul administrativ ar putea să își extindă sistemul de norme astfel încât să poată acoperi toate aspectele acestui gen de activitate, extrem de amplă și de dinamică. Chiar dacă s-ar lua în considerare numai această argumentare, se poate aprecia că primul curent de opinie (care promovează teza unicității) nu are viabilitate.

C. *Teza dublei naturi juridice* (numită și *teza pluralității de norme*[4]) se contrazice cu teza unicității, ceea ce face să considerăm că oricare dintre ele o anulează pe cealaltă (excludere reciprocă). Situațiile concrete și practica judiciară arată că această teză se pliază foarte bine pe realitatea actuală. De altfel, literatura de specialitate a evidențiat că reglementarea relațiilor din sfera administrației publice se face de mult timp, în primul rând prin norme de drept administrativ, alături de care sunt aplicate și norme din alte ramuri de drept. Sunt de menționat *două situații distincte*, după cum *normele dreptului administrativ se intersectează cu normele altor ramuri de drept public*, respectiv *cu normele altor ramuri de drept privat*[5].

a) Pentru *cazul în care reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice se face împreună cu alte ramuri ale dreptului public*, au fost puse în evidență *trei cazuri (trei ipoteze)*[6]:

1. raporturi reglementate de dreptul administrativ împreună cu alte ramuri de drept public, dreptul administrativ fiind subsecvent acestora.

Exemplul cel mai elocvent în acest caz este cel în care reglementarea raporturilor este asigurată de dreptul administrativ împreună cu *dreptul constituțional*, acesta din urmă având calitatea de *drept comun*, dar și *prioritar* și *guvernant* (*conducător*). Într-adevăr, în

---

[1] A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996, p. 121; C. Manda, *op. cit.*, p. 55.

[2] C. Manda, *op. cit.*, p. 55.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 49.

[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 54.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 115.

[6] *Idem*, p. 116: în ceea ce privește reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice împreună cu alte ramuri ale dreptului public, pot fi stabilite trei ipoteze.

literatura de specialitate se face aprecierea că această ramură de drept cuprinde totalitatea normelor de drept de organizare interioară a statului și de guvernare a raporturilor statului cu persoanele fizice sau juridice[1]. În sprijinul acestei afirmații generale vin și definițiile referitoare la dreptul constituțional, precum: „ramură a dreptului unitar formată din normele juridice care reglementează relațiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii"[2] sau „ramură a sistemului de drept ce reglementează relațiile sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii"[3].

În interpretarea și explicarea fenomenului juridico-statal nu se poate pleca decât de la teza că fenomenele sunt într-o strânsă legătură și puternică interacțiune, astfel că nu putem să nu constatăm adevărul că există raporturi cu dublă natură juridică[4]. De aceea, se spune că în dreptul constituțional domină *teza dublei naturi juridice* a unor raporturi sociale și, pe cale de consecință, dispozițiile din Constituție care se referă la Guvern, administrația publică centrală de specialitate sau locală, contencios administrativ, funcție publică etc. au o dublă natură juridică, *de drept constituțional* și, în subsidiar, *de drept administrativ*[5]. Și alte prevederi din Legea fundamentală prin care sunt reglementate diverse alte relații sociale generează *dubla natură juridică* a acestor relații: pe de o parte, de drept constituțional, iar, pe de altă parte, de drept civil, de dreptul muncii, de drept financiar etc.

Raporturile sociale cu o dublă natură juridică se creează în cadrul acelor relații sociale care sunt cuprinse în mod normal în obiectul reglementat de o anume ramură a dreptului, dar sunt în prealabil, cel puțin principial, reglementate și de Constituție. În acest mod, ele sunt raporturi sociale reglementate de dreptul constituțional, dar și de respectiva ramură a dreptului. Dacă se ia ca exemplu Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului și a ministerelor[6] (reglementare cu un puternic caracter administrativ) sau Legea administrației publice locale nr. 215/2001, se constată că acestea au la bază prevederi constituționale (art. 102-115 care privesc Guvernul și, respectiv, art. 120-122 referitoare la administrația publică locală). În consecință, cele două componente ale administrației publice (Guvernul – ca autoritate centrală – și administrația publică locală) sunt reglementate de principiu prin prevederile din Constituție și apoi detaliat prin legi organice, fiind astfel supuse atât normelor de drept constituțional, cât și celor de drept administrativ.

În sinteză, relația dintre cele două ramuri de drept (constituțional și administrativ) este reliefată mai bine luând în considerare următoarele aspecte:

– Constituția este izvorul fundamental al dreptului constituțional, este actul politic și juridic fundamental al țării și, aflându-se în vârful arhitecturii sistemelor actelor juridice din țara noastră, ea implică *stricta și necondiționata conformitate a tuturor normelor dreptului cu dispozițiile sale*[7];

– art. 1 alin. (4) din Constituție precizează că, „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie", de unde rezultă și supremația Constituției și caracterul obligatoriu al legilor;

– dreptul constituțional se constituie ca *factor structurant* al întregului sistem de drept, reclamând, la rândul său, *stricta și necondiționata conformitate a tuturor normelor ce alcătuiesc toate celelalte ramuri ale dreptului cu normele sale*[8];

---

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 21.
[2] I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1997, p. 19.
[3] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 52.
[4] I. Muraru, *op. cit.*, p. 25.
[5] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 50.
[6] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările și completările ulterioare.
[7] I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. I, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 49.
[8] *Ibidem.*

– toate normele de drept administrativ trebuie să fie elaborate în deplin acord cu dispozițiile constituționale care privesc administrația publică. De aici se deduce că *dreptul administrativ este în raport de subsecvență față de dreptul constituțional.*

Sintagma folosită „*supremația Constituției*" are un înțeles special, prin care Legea fundamentală este calificată drept cea mai importantă între legi, izvorul nesecat pentru reglementările din domeniile politic, social, juridic, economic.

Supremația Constituției este o noțiune complexă, în conținutul căreia se cuprind trăsături şi elemente (valori) politice şi juridice, care exprimă poziția supraordonată a Constituției nu numai în sistemul de drept, ci în întreg sistemul social-politic al țării[1];

2. raporturi reglementate de dreptul administrativ ca drept comun altor ramuri ale dreptului.

Dreptul administrativ român, conturat în ultima parte a secolului al XIX-lea, a cuprins dintru început o serie de reguli şi norme care se refereau la administrație (s-au adoptat legea comunală, legea consiliilor județene, legea electorală, legea secularizării averilor, legea instrucțiunii publice – reglementări specifice, diferite de cele ale dreptului comun[2]), dar şi la activități de gestiune publică, de organizare şi îngrijire a localităților etc. Ulterior, odată cu diversificarea şi creşterea complexității activităților sociale, a crescut şi complexitatea acestor relații sociale şi s-a impus desprinderea normelor juridice specifice acestor categorii de relații de ramura deja cristalizată a dreptului administrativ, ceea ce a condus la formarea unor noi ramuri de drept, cum ar fi dreptul financiar, dreptul urbanismului, dreptul mediului, dreptul familiei, dreptul funciar etc.

Este de înțeles de ce dreptul administrativ are în acest caz rol de *drept comun* pentru aceste ramuri de drept ce s-au desprins treptat din el. Dreptul administrativ cuprinde *normele generale aplicabile administrației publice*, ansamblul lor formând *regimul juridic administrativ general*, iar normele ramurilor derivate din dreptul administrativ reprezintă *norme speciale*, norme generate prin particularizarea regulilor generale şi prin identificarea altor reguli pentru ceea ce este specific relațiilor sociale de natură financiară, din sfera mediului înconjurător, a urbanismului, familiei etc. În acest mod, dreptul administrativ a devenit *factor structurant, determinant* față de dreptul financiar, dreptul mediului, dreptul urbanismului etc., iar normele sale generale „se aplică ori de câte ori un anumit aspect sau anume relații sociale nu sunt reglementate de normele juridice speciale"[3];

3. raporturi reglementate de dreptul administrativ în colaborare cu alte ramuri de drept. Este vorba despre „colaborarea" cu dreptul internațional public, cu dreptul procesual penal ş.a.

În mulțimea de relații sociale, o categorie aparte este formată din relațiile externe ale statului, în cadrul cărora se identifică unele specifice administrației (numită *administrație exterioară*[4]). În privința cuprinderii relațiilor externe în sfera administrației publice, se cunosc două curente de opinie[5], în funcție de doctrina considerată:

– doctrina germană consideră că, deşi este vorba despre relații sociale cu un caracter aparte, acestea se includ în sfera administrației publice;

– doctrina franceză susține că relațiile internaționale nu fac parte din sfera administrației publice.

În România se ia ca bază Constituția, care, în art. 91 – „*Atribuțiuni în domeniul politicii externe*", precizează la alin. (1) că „Preşedintele încheie *tratate internaționale* în numele României, negociate de Guvern, şi le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Celelalte tratate şi acorduri internaționale se încheie, se aprobă sau se ratifică

[1] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 18.
[2] A se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 48.
[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 56 şi urm.
[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 51.
[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 57.

potrivit procedurii stabilite prin lege", iar la art. 102 alin. (1) prevede că „Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea *politicii interne* și *externe* a țării și exercită conducerea generală a administrației publice" (s.n.).

La aceste aspecte de fond referitoare la activitatea statului în sfera relațiilor externe se mai poate adăuga faptul că soluționarea adecvată a problemelor în domeniu a impus crearea la nivelul administrației centrale de specialitate a unor *organe de specialitate* (de exemplu, *Ministerul Afacerilor Externe*, *Ministerul Integrării Europene*, *Ministerul Fondurilor Europene* etc.), care au *atribuții în domeniul politicii externe*. Acestea au în componența lor *structuri administrative* (de exemplu, *misiunile diplomatice – ambasade*, *consulate* etc. – din cadrul Ministerului Afacerilor Externe).

Cu privire la relațiile externe ale statelor, relații sociale cu totul deosebite de celelalte, s-au exprimat două opinii: relațiile se includ în sfera administrației publice, respectiv relațiile internaționale nu fac parte din sfera administrației publice[1]. Întrucât pe plan extern în relațiile dintre state sunt recunoscute normele *dreptului internațional public*, este firesc ca acestea să se intersecteze cu normele de drept administrativ în activitatea regăsită în „administrația exterioară" a statelor, astfel că devine necesară cooperarea între cele două ramuri de drept.

În privința stabilirii ramurii prioritare dintre cele două pe domeniul în care se întâlnesc, trebuie precizat că în doctrină s-au conturat mai multe teorii: teoria dualistă – cele două sunt egale, însă independente și separate; teoria priorității dreptului intern față de dreptul internațional public; teoria priorității dreptului internațional public față de dreptul intern[2]. În partea a doua a secolului XX au intervenit modificări în constituțiile statelor, în urma cărora au fost cuprinse dispoziții prin care: 1. în multe cazuri se aplică prevederile tratatelor încheiate între state; 2. normele dreptului internațional sunt prioritare în situațiile când normele din dreptul intern sunt diferite de cele din tratatele internaționale (de exemplu, în domeniul drepturilor omului); 3. se aplică dreptul intern, dacă în tratatele semnate se face trimitere la normele interne (de exemplu, dacă acestea sunt mai favorabile).

În acest sens, în Constituția României, la art. 11 alin. (1), s-a prevăzut în mod expres că „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte", iar la alin. (2) se spune că „Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern", prevederi care evidențiază necesitatea ca normele interne, inclusiv cele de drept administrativ, să fie în deplină concordanță cu normele dreptului internațional public.

O altă dispoziție din Constituția României care privește în mod direct subiectul analizat este cea cu privire la *drepturile și libertățile omului*, domeniu în care *se dă prioritate reglementărilor internaționale față de cele prevăzute în legislația internă*. Există o singură *excepție*: *cazul în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile*[3].

În doctrină se consideră că relațiile externe ale țării intră și ele sub cupola administrației publice și, ca atare, „relațiile externe nu pot fi scoase din sfera administrației publice, acestea fiind reglementate de normele dreptului administrativ în cooperare cu normele dreptului internațional public"[4]. În literatura de specialitate dedicată dreptului internațional public se apreciază că, „fără a vorbi de superioritatea uneia sau a alteia din aceste ramuri ale dreptului, remarcăm coordonarea lor (...) și că raportul dintre dreptul intern și dreptul internațional public este un raport complex, de intercondiționare dialectică, cu unele prevalențe în anumite domenii sau momente istorice, ale unui sistem sau ale celuilalt"[5]. Con-

[1] *Ibidem.*
[2] M. Niciu, *Drept internațional public*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997, p. 10 și urm.
[3] A se vedea art. 20 din Constituția României.
[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 57.
[5] I. Apostu, Gh. Arat, M.O. Coșug, O.M. Arat, *Prelegeri de drept internațional public și privat*, Ed. Alma Print S.R.L., Galați, 2005, p. 15.

stituția României a prevăzut *expressis verbis* că în domeniul drepturilor omului „normele dreptului internațional public au preeminență față de normele interne ale dreptului administrativ, *fiind vorba despre un raport de subsecvență între dreptul administrativ și dreptul internațional public*"[1].

b) Cazul în care reglementarea relațiilor sociale din sfera administrației publice se face împreună cu norme de drept privat.

Autoritățile administrației publice au în atribuțiunile lor și desfășoară activități specifice pentru asigurarea serviciilor publice, punerea în valoare a bunurilor din proprietatea publică, achiziții publice etc., ceea ce se poate realiza doar prin societăți care desfășoară curent astfel de activități și au organizarea, dotarea tehnică și umană necesare pentru satisfacerea unor astfel de cerințe care vin din partea statului sau a autorităților administrativ-teritoriale în calitatea lor de persoane juridice. Ca atare, aceste autorități trebuie să încheie contracte cu astfel de societăți. La prima vedere, după denumirea de *contracte*, acestea s-ar supune dreptului comercial. În realitate, conform legislației în vigoare, ele sunt *acte administrative*, acest caracter fiind stabilit prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, care la art. 2 alin. (1) lit. c) cuprinde 4 (patru) categorii de astfel de contracte care sunt asimilate actelor administrative (numite și *contracte administrative*, fiind cele care au ca obiect: *punerea în valoare a bunurilor proprietate publică*; *executarea lucrărilor de interes public*; *prestarea serviciilor publice*; *achizițiile publice*).

Pentru exemplificare, se va lua în discuție un caz în care statul dorește să pună în valoare un bun din proprietatea sa din categoria celor ce intră în *domeniul public al statului*, domeniu reglementat prin Constituție și prin legi speciale[2]. Astfel de bunuri, conform art. 136 alin. (3) din Constituție, sunt: bogățiile de interes public ale subsolului, spațiul aerian, apele cu potențial energetic valorificabil de interes național, plajele, marea teritorială, resursele zonei economice și ale platoului continental, precum și alte bunuri stabilite prin lege organică.

Pentru diversitatea de bunuri stabilite prin lege organică, se exemplifică prin câteva dintre cele cuprinse în Anexa nr. 1 la Legea nr. 213/1998: apele de suprafață cu albiile lor minore; pădurile și terenurile destinate împăduririi; parcurile naționale; rezervațiile naturale și monumentele naturii; infrastructura căilor ferate, inclusiv tunelele și lucrările de artă; tunelele și casetele de metrou, precum și instalațiile aferente acestuia; drumurile naționale – autostrăzi, drumuri expres, drumuri naționale europene, principale, secundare etc.

În noul Cod civil, la art. 554 (denumit „*Proprietatea publică*") se prevede: „(1) Bunurile statului și ale unităților administrativ-teritoriale care, prin natura lor sau prin declarația legii, sunt de uz sau de interes public formează obiectul proprietății publice, însă numai dacă au fost legal dobândite de către acestea. (2) Dacă prin lege nu se prevede altfel, *dispozițiile aplicabile dreptului de proprietate privată se aplică și dreptului de proprietate publică,*

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 51.

[2] Legea fondului funciar nr. 18/1991, republicată (M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998), cu modificările și completările ulterioare, Legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publică (M. Of. nr. 448 din 24 noiembrie 1998), cu modificările și completările ulterioare, etc. În Legea nr. 213/1998, la art. 11 alin. (1), se explicita conceptul de domeniu public (ca de altfel și de domeniu privat), astfel: „Bunurile din domeniul public sunt inalienabile, insesizabile și imprescriptibile, după cum urmează: a) nu pot fi înstrăinate; ele pot fi date numai în administrare, concesionate sau închiriate, în condițiile legii; b) nu pot fi supuse executării silite și asupra lor nu se pot constitui garanții reale; c) nu pot fi dobândite de către alte persoane prin uzucapiune sau prin efectul posesiei de bună-credință asupra bunurilor mobile.
Observație: Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011), prin art. 89, a abrogat, printre altele, art. 11 din Legea nr. 213/1998. Aspecte specifice au fost preluate de noul Cod civil (Legea nr. 287/2009, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011, în vigoare de la 1 octombrie 2011): art. 552 („Formele de proprietate"), art. 553 („Proprietatea privată"), art. 554 („Proprietatea publică") și Cartea a III-a, Titlul VI „Proprietatea publică".

însă numai în măsura în care sunt compatibile cu acestea din urmă" (s.n.) (a se vedea și art. 858 C. civ.).

Bunurile din această categorie au *un caracter special*, fiind afectate uzului tuturor, deci sunt inalienabile, imprescriptibile, insesizabile (spre deosebire de alte bunuri care alcătuiesc domeniul privat al statului), asupra lor statul având *un drept de proprietate publică*, ce este supus unui *regim juridic de drept administrativ*. Dar, în materie de proprietate, *dreptul comun este dreptul civil*; în consecință, *bunurile din proprietatea publică sunt reglementate de dreptul administrativ*, cu excepția cazurilor în care unele aspecte nu se regăsesc în acesta și în care *se va apela la normele de drept civil*, numai dacă sunt compatibile cu cele de drept administrativ.

În concluzie, și în acest caz este aplicabilă teza dublei naturi juridice. Dreptul administrativ este prioritar și are rol de factor structurant, guvernând și orientând celelalte norme de drept privat aplicabile. Din ramura dreptului privat se vor aplica normele dreptului civil, care devin complementare și se găsesc într-un raport de subsecvență față de normele dreptului administrativ.

***D.** Teza subsidiarității* este întâlnită într-un caz aparte, în care dreptul administrativ reglementează „și activitatea de natură administrativă desfășurată de alte autorități publice (*administrația-mijloc*[1] – mijloc de realizare a competenței)". În sprijinul acestei teze se aduc următoarele argumente:

– diverse organe din sfera altei puteri din afara „executivului" (cum ar fi autoritatea legislativă sau cea judecătorească) desfășoară activități care se realizează prin alte metode și proceduri decât cele dedicate activității lor principale (pentru care au fost create), activități relativ asemănătoare, din punct de vedere al regimului juridic ce le poate fi aplicat, cu cele din sfera administrației publice, dar nu „similare" sub toate aspectele lor; astfel de activități sunt numite secundare, subsidiare;

– statuând dreptul la protecția unei persoane vătămate prin acte administrative, legiuitorul constituant le-a luat în considerare pe toate (de exemplu, cele emise de autoritățile administrației publice din sfera puterii executive, cele emise de alte autorități publice din sfera celorlalte două puteri – puterea legislativă și puterea judecătorească – și acte emise de autoritățile cu atribuții de control, chiar dacă sunt sau nu prevăzute în Constituție). Astfel, la art. 52 alin. (1), intitulat „*Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*", se regăsește următoarea dispoziție: „Persoana vătămată într-un drept al său ori într-un interes legitim, de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei";

– scopul final al principalei activități a *Parlamentului (puterea legiuitoare)* este adoptarea de legi. Menirea principală a *autorității judecătorești* este soluționarea litigiilor apărute în societate între diverse părți, fie persoane juridice, fie persoane fizice. Dar, pentru buna funcționare a structurilor celor două puteri menționate, este necesar ca structurile administrative ale Parlamentului (de exemplu, președintele uneia dintre Camerele Parlamentului) sau conducătorii instanțelor de judecată să emită acte administrative (cum ar fi numirea șefilor unor servicii tehnico-administrative din subordinea lor etc.). Emiterea de astfel de acte nu este un scop al celor două autorități, ci reprezintă un mijloc prin care se organizează funcționarea unor asemenea activități auxiliare. Aceasta este considerată o activitate-suport (de sprijin, care mijlocește), denumită și *subsidiară* activității de bază a instituțiilor respective, iar actele amintite au regim juridic administrativ și sunt susceptibile de a putea fi atacate în instanța de contencios administrativ;

– autorități (organe) cu atribuții de control, cum ar fi *Curtea Constituțională, Avocatul Poporului* etc., emit, la rândul lor, pe lângă actele specifice activității proprii (de exemplu,

[1] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 10.

decizii ale Curții Constituționale; rapoarte speciale, recomandări, rapoarte anuale ale Avocatului Poporului), şi acte administrative în acelaşi scop ca cel precizat mai sus;

– „uneori, obiectul dreptului administrativ depăşeşte obiectul administrației publice"[1] (în sens de activitate a puterii executive), situație demonstrată şi de reglementarea dispozițiilor art. 52 din Constituție, explicat puțin mai sus. Aici „regimul administrativ este cerut de legiuitorul constituant ca mijloc, nu ca scop. Astfel, multe dintre raporturile de drept constituțional, de drept penal etc. se realizează prin mijlocirea şi a unor raporturi de drept administrativ"[2];

– „trebuie făcută distincție între *administrația publică realizată de structuri statale sau locale, conduse sau tutelate de şeful statului sau Guvern*, şi *activitatea administrativă desfăşurată de celelalte autorități publice, cum ar fi: Parlamentul, instanțele judecătoreşti, Curtea Constituțională, Avocatul Poporului*"[3]. „Prima (activitate – *n.a.*) evocă un fapt administrativ de sorginte politică (fapt administrativ politico-statal), cea de-a doua evocă un fapt administrativ ce mijloceşte realizarea competenței (fapt administrativ-mijloc). Mai mult decât atât, în jurisprudența administrativă s-a admis, de regulă, că instanța este competentă să judece chiar şi acele acte emise de unele structuri cu caracter privat care satisfac un interes public, cum ar fi, de pildă, Uniunea Avocaților din România"[4].

Toate cele prezentate mai sus pun în evidență atât teza pluralității de norme, cât şi faptul că *normele de drept administrativ* care reglementează diverse activități secundare (subsidiare) se regăsesc într-un *raport de subsecvență* față de alte norme ale dreptului public, fapt care face ca unele raporturi de drept administrativ să mijlocească realizarea unor raporturi de drept constituțional, de drept penal etc.

După parcurgerea aspectelor principale privind modurile de reglementare a raporturilor sociale din sfera administrației publice, pot fi prezentate, în final, câteva *opinii care se pot constitui în „definiția" obiectului dreptului administrativ*:

a) obiectul dreptului administrativ este reprezentat de ansamblul relațiilor sociale din sfera administrației publice, reglementate de normele de drept administrativ[5];

b) obiectul dreptului administrativ îl constituie acel grup de norme juridice care reglementează anumite relații sociale din sfera de administrare a activității statului şi a colectivităților locale[6];

c) obiectul dreptului administrativ îl formează acele raporturi sociale care constituie obiectul activității administrative a statului şi a colectivităților locale, realizată de autoritățile administrației publice potrivit normelor legale, cu excepția raporturilor sociale care se nasc în procesul realizării activității financiare a statului şi a colectivităților locale[7].

Analiza acestei opinii a evidențiat că au fost luate în considerare raporturile sociale în care se regăsesc autoritățile administrative publice înfăptuitoare ale puterii executive şi că sunt excluse numai raporturile sociale create în activitatea financiară a acestei puteri. În literatura de specialitate se apreciază necesitatea excluderii şi a altor tipuri de raporturi, cum ar fi cele specifice dreptului civil, dreptului muncii, dreptului mediului etc., care se regăsesc în activitatea administrației publice[8];

d) obiectul dreptului administrativ cuprinde studiul organizării administrației publice, studiul activității administrative, studiul mijloacelor de acțiune ale administrației, studiul

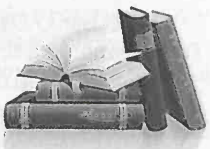
[1] C. Manda, *op. cit.*, p. 56. În acelaşi sens, a se vedea şi Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 55.
[2] C. Manda, *op. cit.*, p. 56.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 67.
[4] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 520.
[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 53.
[6] C. Manda, *op. cit.*, p. 55.
[7] I. Alexandru şi colectiv, *Drept administrativ*, ed. a 3-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009, p. 58-64, p. 77 şi urm., *apud* D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 52.
[8] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 52.

contenciosului administrativ și al controlului administrativ sau al mecanismelor nejurisdicționale (opinie prezentată mai detaliat la începutul acestui punct)[1].

Această „definiție" formulată cu totul aparte de celelalte (prin enumerarea componentelor de bază ale dreptului administrativ, recunoscute și analizate de majoritatea autorilor de drept administrativ) ar fi completă dacă s-ar fi adăugat „și instituția răspunderii administrative, cu cele trei forme principale ale sale: contravențională (cea mai cunoscută), disciplinară și, respectiv, patrimonială"[2];

e) obiectul dreptului administrativ este constituit din acel grup de norme juridice care reglementează anumite relații sociale din sfera de administrare a treburilor statului și ale unităților administrativ-teritoriale exercitate prin autoritățile lor, alte categorii de relații sociale din aceeași sferă fiind reglementate prin norme juridice din cadrul altor ramuri ale dreptului, cum ar fi dreptul constituțional, dreptul civil, dreptul financiar etc.[3]

În final, se poate spune că *dreptul administrativ reglementează cele mai multe aspecte din sfera administrației publice, dar se întâlnesc și aspecte deosebite care nu sunt sau nu pot fi reglementate prin sau numai prin astfel de norme, motiv pentru care se apelează la norme specifice altor ramuri de drept.* Totodată, *normele dreptului administrativ sunt utilizate și pentru soluționarea unor aspecte din alte sfere de activitate, evidențiind faptul că obiectul dreptului administrativ depășește obiectul administrației publice și, în consecință, cele două sfere nu sunt identice.*



Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006;

Ioan Apostu, Gheorghe Arat, Măriuca Oana Coșug, Oana Marie Arat, *Prelegeri de drept internațional public și privat*, Ed. Alma Print S.R.L., Galați, 2005;

Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004;

Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013;

Florin Coman-Kund, Alexandru Sorin Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010;

Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. I, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, București, 2005;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007;

Mădălina-Elena Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galați, 2015;

Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1997;

[1] A se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 54.

[2] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 52.

[3] M. Preda, *op. cit.*, p. 18 și, similar, D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 49.

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934;

Marţian Niciu, *Drept internaţional public*, Ed. Servo-Sat, Arad, 1997;

Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998;

Mihai T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc şi evoluţia instituţiilor constituţionale*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1992;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Elena Emilia Ştefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944;

Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", Bucureşti, 1929;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014.

II. Articole şi studii de specialitate

Voicu Bara, *Despre principiul legalităţii în activitatea administraţiei publice*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(4)/2000;

Iulian M. Nedelcu, *Consideraţii privind necesitatea adoptării unui Cod de procedură administrativă cu trimiteri la instituţii juridice civile*, în R.S.J. nr. 2/2006;

Alin Trăilescu, *Predictibilitatea normelor şi stabilitatea raporturilor juridice – componente ale legalităţii actelor administrative*, în Curentul Juridic nr. 1(44)/2011.

III. Legislaţie

Constituţia României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007);

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Izvoarele dreptului administrativ

TEMA 3

§1. Noțiuni introductive privind izvoarele dreptului administrativ

Regulile, normele de drept s-au cristalizat în timp, pe măsură ce societatea a evoluat şi a simțit nevoia de mai multă „ordine" în toate direcțiile şi sferele de activitate, unele dintre ele regăsindu-se ca un „dat", altele fiind special „realizate, construite", ele constituind baza izvoarelor dreptului.

Sensul general al termenului de „*izvor*" este acela de a pune în evidență „lucrul din care provine ceva, origine, cauză, sursă, document, text original"[1], dar aici ne interesează sensul sau sensurile, accepțiunile specifice în care a fost folosit în științele juridice.

Înțelesul termenului de izvor uzitat în teoria şi practica dreptului poate fi dedus apelând la teoria generală a dreptului, conform căreia *conceptul de izvor al dreptului este folosit într-un sens specific, strict juridic, prin care se au în vedere formele de exprimare a normelor juridice – actele normative (legi, decrete), obiceiul juridic, practica judiciară etc.* –, iar folosind sensul său etimologic, *în știința juridică prin el au fost denumite, de asemenea, sursele, originea, factorii de determinare şi creare a dreptului*[2].

Analiza izvoarelor dreptului a pus în lumină două accepțiuni ale acestei noțiuni: *izvor de drept în sens material* şi *izvor de drept în sens formal*[3].

Izvoarele în sens „material" (denumite şi *reale* sau *sociale*) se conturează ca un „dat", ca o mulțime de condiții materiale, de realități aflate în exteriorul dreptului (cum ar fi aspectele economice, socio-politice, culturale, demografice etc.), ce se constituie în factori care determină autoritățile să elaboreze reguli izvorâte din astfel de situații practice şi apoi să adopte norme juridice specifice. Ele „desemnează faptul social, forțele creatoare sau factorii care configurează dreptul, geneza dreptului"[4]. Ca atare, izvoarele de drept în sens material reprezintă *ansamblul factorilor (de natură economică, socială, politică, culturală, ideologică etc.) care determină apariția şi conținutul unor norme juridice*[5].

Pentru o mai bună înțelegere a izvoarelor în sens „material", sunt necesare câteva exemple:

– după schimbările politice din decembrie 1989, s-au produs schimbări şi în administrația publică, realitate care a fost transpusă în diverse reglementări specifice, cum sunt: Legea nr. 37/1990 pentru organizarea şi funcționarea Guvernului României[6], înlocuită ulterior cu Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor[7], cu modificările şi completările ulterioare; Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală[8], înlocuită ulterior cu Legea administrației publice locale nr. 215/2001[9], cu modificările şi completările ulterioare;

---

[1] *Dicționarul explicativ al limbii române*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1975, p. 446. A se vedea şi M.E. Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galați, 2015, p. 6.

[2] I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1998, p. 69.

[3] N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 146.

[4] R. Lukic, *Théorie de l'Etat et du droit*, Paris, 1974, *apud* I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 69.

[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 62.

[6] M. Of. nr. 137 din 8 decembrie 1990.

[7] M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001.

[8] Republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996.

[9] Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007.

– odată cu dezvoltarea şi extinderea localităților, s-a constatat apariția a numeroase fenomene de dezordine, de încălcare a unor reguli de conviețuire etc., realitate exterioară a dreptului care a impus menținerea ordinii publice prin organe specializate (poliție, jandarmerie, poliție de frontieră, gardieni publici – actualmente poliție locală – etc.), pentru care au fost elaborate reglementări speciale: Legea nr. 218/2002 privind organizarea şi funcționarea Poliției Române[1], Legea nr. 550/2004 privind organizarea şi funcționarea Jandarmeriei Române[2], Legea nr. 155/2010 a poliției locale[3], despre care am amintit şi în temele anterioare (precizăm că toate aceste reglementări au suportat diverse adaptări şi modificări);

– dezvoltarea industrială a generat afectarea mediului înconjurător (poluare sol, aer, apă etc.), cu influențe negative pentru viață, realitate exterioară dreptului care a condus la necesitatea de a se concepe şi adopta norme specifice – norme pentru protejarea mediului înconjurător (a se vedea H.G. nr. 321/2005 privind evaluarea şi gestionarea zgomotului ambiant[4], Legea apelor nr. 107/1996[5], O.U.G. nr. 12/2007 pentru modificarea şi completarea unor acte normative care transpun acquis-ul comunitar în domeniul protecției mediului[6], Directiva 2002/49/CE privind evaluarea şi gestionarea zgomotului ambiental[7], Directiva 2008/98/CE privind deşeurile şi de abrogare a anumitor directive[8], Legea nr. 104/2011 privind calitatea aerului înconjurător[9], Legea nr. 211/2011 privind regimul deşeurilor[10] etc.) (precizăm că şi aceste reglementări au suportat diverse adaptări şi modificări);

– amplificarea unor fenomene de tipul dezastrelor naturale (inundații, cutremure, alunecări de teren etc.) sau generate de diverşi agenți economici ori particulari (incendii, deversări de poluanți în ape sau aer etc.) reprezintă un alt caz de realitate exterioară dreptului care a impus adoptarea unor măsuri specifice – înființarea unor servicii (Inspectoratul General pentru Situații de Urgență – I.G.S.U., unități subordonate, precum Unitatea Specială de Intervenție, Centrul Național pentru Securitate la Incendiu şi Protecție Civilă etc., respectiv inspectorate locale pentru astfel de situații etc.) şi stabilirea unor reguli de organizare şi funcționare a serviciilor dedicate –, dar şi de coordonare a acțiunilor necesare în astfel de situații (a se vedea H.G. nr. 1490/2004 pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi funcționare a Inspectoratului General pentru Situații de Urgență[11], cu modificările şi completările ulterioare).

Astfel de realități, după cum se vede, de o mare diversitate, au impus stabilirea de reguli specifice transformate în norme juridice (acte normative), devenind astfel obligatorii pentru întreaga societate.

Des întâlnită în ştiințele juridice, aproape generalizată, este şi accepțiunea de *izvor al dreptului în sens „formal"*. Cum s-a ajuns la aceasta şi în ce constă? În viață, pentru ca o *regulă stabilită* să devină şi o *practică curentă*, „este nevoie ca acea regulă să capete o formă juridică, prin care voința guvernanților să devină voință de stat, obligatorie pentru membrii societății, astfel încât, în caz de necesitate, să se poată pune în aplicare şi prin forța de constrângere a statului. Aici intervine izvorul formal al dreptului, care este actul

[1] Republicată în M. Of. nr. 307 din 25 aprilie 2014.
[2] M. Of. nr. 1175 din 13 decembrie 2004.
[3] Republicată în M. Of. nr. 339 din 8 mai 2014.
[4] M. Of. nr. 19 din 10 ianuarie 2008.
[5] M. Of. nr. 244 din 8 octombrie 1996.
[6] M. Of. nr. 153 din 2 martie 2007.
[7] J.O. L 189 din 18 iulie 2002.
[8] J.O. L 312 din 22 noiembrie 2008.
[9] M. Of. nr. 452 din 28 iunie 2011.
[10] Republicată în M. Of. nr. 220 din 28 martie 2014.
[11] M. Of. nr. 884 din 28 septembrie 2004.

normativ emis sau adoptat de autoritățile publice competente, acte ce conțin norme juridice, reguli de conduită obligatorii, imperative"[1].

Aşadar, forma de exprimare sau de exteriorizare a regulilor care decurg din realitățile exterioare dreptului administrativ se regăseşte în *norme juridice de drept administrativ* generatoare de drepturi şi obligații, care sunt cuprinse într-o mare varietate de acte juridice. Analiza diverselor acte care cuprind norme de drept administrativ arată un aspect interesant:

– unele norme de drept administrativ se regăsesc integral în acte de drept administrativ;

– unele acte de drept administrativ cuprind şi alte norme juridice decât cele pur administrative specifice domeniului reglementat (cum ar fi norme de dreptul mediului, al muncii sau al familiei etc.);

– sunt norme de drept administrativ care se regăsesc în alte acte juridice decât cele administrative, cum ar fi cele cuprinse în Legea fundamentală (Constituția), în diverse legi, ordonanțe şi hotărâri ale Guvernului ş.a.[2]

Se poate afirma că, în cele mai multe cazuri, norma de drept administrativ se prezintă sub (îmbracă) forma actului administrativ, dar acest fapt nu trebuie să conducă la a se confunda *normele de drept administrativ* cu *actele de drept administrativ*.

Conceptul de *izvor de drept în sens formal* este adesea pus în directă legătură cu „activitatea de creare, de elaborare a dreptului", diferențiindu-se două situații, după cum autoritățile formulează direct, nemijlocit normele în diferite acte normative – legi, decrete, hotărâri etc. (care formează *izvoarele directe*) –, fie recunosc valoarea juridică a unor reguli formate pe alte căi, având alte forme – obiceiuri, precedentul judiciar, actele unor organisme nestatale etc. (care formează *izvoarele indirecte*)[3]. De-a lungul timpului s-au format tehnici diverse de creare a regulilor de drept: *elaborarea spontană*, care conduce spre *cutumă*, *elaborarea prin intermediul unei autorități publice*, care conduce spre *regula scrisă* (lege), precum şi *elaborarea de către judecător*, care conduce către *regula jurisprudențială*[4].

În concepția unui autor[5], trebuie făcută distincția dintre *izvorul de drept obiectiv* – care este întotdeauna actul normativ care conține norme juridice, precum şi alte surse recunoscute ca atare – şi *izvorul de drept subiectiv* – acesta din urmă fiind constituit din orice act sau fapt juridic, adică generator de drepturi şi obligații juridice (de exemplu, o autorizație de construire sau o diplomă de studii).

O altă clasificare frecvent uzitată este cea conform căreia, „după modalitatea de exprimare a normelor juridice, izvoarele formale sunt de două feluri: *izvoare scrise* şi *izvoare nescrise*"[6], în doctrină întâlnindu-se şi alte criterii sau modalități de clasificare a lor[7]. Izvoarele scrise derivă din acte juridice normative, iar cele nescrise din experiența vieții comunităților (de exemplu, obiceiul, cutuma) sau din experiența organelor judecătoreşti (jurisprudența).

Prima categorie – izvoarele scrise – este generată de autoritatea publică, prin specialişti care transpun izvoarele în norme sau reguli scrise (aspect ce conduce la caracterizarea lor ca *izvoare scrise*), unul de referință fiind *legea*. *Sursele scrise* din ramura de drept intră

[1] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 31 şi D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 60.
[2] M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 21.
[3] A se vedea I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 70.
[4] J. Riveiro, J. Waline, *Droit administratif*, 16e éd., Ed. Dalloz, Paris, 1996, p. 47, *apud* D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 22.
[5] M.C. Cliza, *Drept administrativ. Partea I*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 30.
[6] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 63.
[7] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 69-71; N. Popa, *op. cit.*, p. 150.

în categoria izvoarelor scrise numai dacă includ norme juridice general valabile, cu caracter de obligativitate în sfera relațiilor sociale regăsite în obiectul dreptului administrativ.

Izvoarele din cealaltă categorie – izvoare nescrise – sunt rezultatul unor activități de altă natură, cum ar fi: crearea în decursul timpului sau elaborarea spontană a unor norme ori reguli (din care rezultă *reguli cutumiare*) şi, distinct de acestea, elaborarea unor norme de către instanțele judecătoreşti (concretizându-se în *izvoare jurisprudențiale* sau *izvoare nescrise jurisprudențiale*)[1].

De remarcat că cele două categorii de izvoare sunt utilizate în mod diferit, după sistemul de drept aplicat în țara (zona) respectivă[2]:

– *izvoarele scrise* au rol dominant în statele în care se aplică sistemul de drept romano-germanic (adoptat şi în România) în raport cu cele nescrise, care se regăsesc doar în subsidiar, considerându-se că au doar un rol secundar;

– *izvoarele nescrise* de tip cutumiar sau jurisprudențiale au mai mare aplicabilitate în țările în care se foloseşte sistemul de drept anglo-saxon, aici fiind în mod frecvent folosite alături de izvoarele scrise, din care derivă în primul rând legea scrisă.

Elaborarea normelor sau a regulilor de drept se face de autoritatea publică pe baza unor proceduri care au la bază o anume *tehnică juridică*, aceasta constând în *elaborarea* şi *interpretarea* normei juridice şi în cadrul căreia se disting *tehnica legislativă* şi *tehnica interpretării*[3].

Tehnica juridică este un concept complex, care desemnează anumite reguli, principii, metode, procedee, operații folosite la elaborarea, realizarea, aplicarea şi interpretarea normelor juridice[4]. La elaborarea normelor, prin tehnica juridică se stabilesc instituțiile juridice, condițiile, modalitățile şi ordinea elementelor componente, precum şi reglementarea activităților din cadrul statului, etapă în care este foarte important ca legiuitorul să cunoască realitățile sociale, principiile juridice, pentru a realiza o adaptare justă între fenomenele sociale, politice, economice etc. şi forma juridică în care reglementează aceste manifestări ale vieții sociale. După statuarea regulii de drept începe sarcina interpretului, care trebuie să rezolve – numai pe baza regulilor de drept pozitiv – problemele noi care se ridică în complexitatea vieții sociale şi pe care legiuitorul nu le-a prevăzut[5].

În etapa de realizare a dreptului (ceea ce presupune respectarea conştientă a normelor de către subiecții care intră sub incidența lor, dar şi aplicarea normelor de o autoritate îndreptățită – judecătorească sau administrativă) este necesară interpretarea. O *interpretare oficială* cu caracter general poate fi făcută chiar de autoritatea legiuitoare (cu ocazia revizuirii sau înlocuirii unei legi) sau de o altă autoritate (de exemplu, Curtea Constituțională) ori de instanțele judecătoreşti (care sunt chemate să soluționeze cauze concrete – spețe), în aceste situații realizându-se o interpretare concretă sau judiciară. În paralel cu acestea se face şi o *interpretare neoficială* (facultativă sau doctrinară), care nu are caracter obligatoriu şi constă în opiniile unor persoane neoficiale asupra modului cum trebuie să fie înțeles conținutul unor acte normative[6].

În opinia unui alt autor[7], aceste categorii de interpretare sunt mai sintetic explicate, considerând că *tehnica interpretării* cuprinde *tehnica jurisprudențială* şi *tehnica doctrinară*. Interpretarea legilor se face obligatoriu de puterea legiuitoare şi, doar atunci când este necesar, de instanțele judecătoreşti. Interpretarea doctrinară nu este obligatorie, dar are o contribuție creatoare în construirea teoriilor juridice.

---

[1] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 61.
[2] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 63.
[3] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998, p. 92.
[4] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 116.
[5] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 92.
[6] A se vedea I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 139 şi urm.
[7] A se vedea M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 92.

Interpretarea are scopul de a realiza maximum de dreptate, motiv pentru care este necesar ca organul de aplicare să clarifice cu toată precizia textul normei juridice, să stabilească compatibilitatea acesteia în raport de o anumită situație de fapt (de o speță ce se deduce în fața sa)[1].

În final, conform celor prezentate, se poate spune că izvorul de drept este sursa din care își extrag seva normele juridice aplicabile raporturilor tipice create între administrație și cei administrați.

§2. Izvoarele scrise ale dreptului administrativ

2.1. Prezentare generală

Sistemul de drept de tip romano-germanic adoptat și în România face ca rolul determinant să revină izvoarelor scrise, respectiv actelor juridice normative sau dreptului scris. Constituția, adică legea fundamentală a statului, este înzestrată cu cea mai mare forță juridică și sursă directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de administrație publică. „Izvoarele scrise sau legea (în sensul larg) reprezintă ansamblul actelor juridice normative, constituite într-un sistem ierarhizat, după criteriul forței juridice"[2], ierarhizarea făcându-se după forța juridică a actelor normative[3].

Sunt necesare precizări referitoare la *criteriul forței juridice* și la *forța juridică a actului administrativ*. Astfel, *criteriul forței juridice* servește doar la diferențierea actelor normative în relațiile dintre acestea (în sensul că un anumit act normativ trebuie să se conformeze altui act normativ, cu o forță juridică superioară celui dintâi)[4]. Trebuie spus că, indiferent de forța juridică a actelor în discuție, toate prevederile lor sunt obligatorii și trebuie aplicate, în spiritul și litera legii, de către toate subiectele care intră sub incidența lor.

Ierarhia valorică a actelor normative determinată de forța lor juridică vizează raportul de subordonare dintre actele respective, și nu gradul de obligativitate a respectării lor, înțelegând că actele normative ale organelor executive se subordonează legilor și actelor normative cu putere de lege adoptate de organul legislativ, că actele normative ale organelor locale se subordonează (nu pot contraveni) actelor normative ale organelor centrale ș.a.m.d.[5]

Exemplu: o persoană juridică trebuie să respecte în aceeași măsură toate reglementările de drept, începând cu Constituția, cu cele cuprinse în legi organice sau ordinare (ordonanțe, hotărâri de Guvern, hotărâri ale consiliilor locale etc.).

Factorii care influențează forța juridică a actelor normative sunt:

a) Natura și poziția autorității publice de la care emană actul. Natura și poziția autorității imprimă forța juridică a izvoarelor scrise de drept administrativ, care se pot ordona astfel: tratatele constitutive ale Uniunii Europene și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu [care au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, conform art. 148 alin. (2) din Constituție], precum și tratatele și convențiile internaționale la care România este parte[6], Constituția, legile (constituționale, organice și cele ordinare), decretele-lege (adoptate în perioada decembrie 1989 - mai 1990), ordonanțele Guvernu-

[1] N. Popa, *op. cit.*, p. 198.

[2] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 64.

[3] L. Giurgiu, C.G. Zaharie, *Drept administrativ. Administrație și ordine publică. Note de curs*, ed. a 2-a, Ed. Pro Universitaria, București, 2012, p. 9.

[4] *Ibidem.*

[5] A. Sida, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir", Cluj-Napoca, 1997, p. 149 și urm.

[6] A se vedea, în acest sens, V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 54 și urm.

lui (de urgență sau simple), hotărârile Guvernului, actele administrative emise de autoritățile ministeriale și extraministeriale (ordine, instrucțiuni, circulare etc.), ordinele prefecților, hotărârile consiliilor județene și ale consiliilor locale, dispozițiile președinților consiliilor județene sau ale primarilor.

Mai există și alte acte administrative: hotărâri – ca acte jurisdicționale ale unor organe administrative ce au ca atribuții soluționarea unor litigii –, dar și altele cu denumiri speciale – cum sunt statutele, normativele, standardele[1]. Tot la acte administrative aparte se includ *regulamentele europene* (care se aplică direct de autoritățile administrative și instanțele judecătorești ale statelor membre), *directivele europene* (care nu sunt aplicabile direct; de regulă, se impune adoptarea lor într-o reglementare locală – lege, hotărâre de Guvern)[2], *avizele* (care nu obligă nici destinatarul, nici autorul, scăpând controlului jurisdicțional) sau *alte acte atipice* (rezoluții, comunicări, declarații comune)[3], conform terminologiei uzitate în Uniunea Europeană.

O hotărâre de Guvern are o forță juridică inferioară legii în baza căreia a fost elaborată și emisă, dar are o forță juridică superioară unui ordin al ministrului emis în conformitate cu o cerință a acelei hotărâri. De exemplu, H.G. nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului[4] este adoptată în baza art. 108 din Constituția României și a art. 1 alin. (5) din Legea nr. 340/2004[5], fiind astfel, prin natura ei (hotărâre de Guvern), înzestrată cu o forță juridică inferioară legii.

Exemplul următor prezintă raportul între o lege, o hotărâre a Guvernului și un ordin al unui ministru. Astfel, Ordinul ministrului dezvoltării regionale și administrației publice nr. 496/2015 privind contravaloarea alocației valorice a normei de hrană acordată personalului poliției locale[6] este emis în temeiul art. 6 din H.G. nr. 171/2015 privind stabilirea metodologiei și a regulilor de aplicare a drepturilor prevăzute la art. 35^1 alin. (1) din Legea poliției locale nr. 155/2010[7] și al art. 12 alin. (7) din H.G. nr. 1/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice[8]. H.G. nr. 171/2015 a fost adoptată de Guvern în temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, și al art. 35^1 din Legea poliției locale nr. 155/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare. În acest caz, ordinea ierarhică din punct de vedere al forței juridice este *legea*, *hotărârea Guvernului* și *ordinul ministrului*.

Situația este similară în cazul ordinelor normative emise de un prefect, acte administrative care au forță juridică inferioară unei hotărâri de Guvern, deoarece prefectul este numit de Guvern și, ca atare, este o autoritate subordonată acestuia.

Exemplele de mai sus evidențiază ordinea ierarhică a reglementărilor de drept.

b) Procedura de adoptare a actului normativ. Cel mai concludent exemplu este comparația între procedurile de aprobare pentru o lege organică și una ordinară. Ambele sunt aprobate de Parlament, dar, în timp ce legea organică este adoptată cu majoritate absolută, cea ordinară este aprobată cu majoritate simplă.

c) Conținutul actului normativ. Acum se va lua în considerare „caracterul dispozițiilor pe care le cuprinde actul respectiv, determinat de specificul relațiilor pe care acesta le reglementează"[9]. De exemplu, Constituția este actul politic și juridic fundamental al țării,

---

[1] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 37.
[2] A se vedea M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 94.
[3] N. Popa, *op. cit.*, p. 166.
[4] M. Of. nr. 363 din 26 aprilie 2006.
[5] Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008), cu modificările și completările ulterioare.
[6] M. Of. nr. 215 din 31 martie 2015.
[7] M. Of. nr. 198 din 25 martie 2015.
[8] M. Of. nr. 14 din 8 ianuarie 2013.
[9] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 64.

constituită din norme juridice învestite cu forță juridică supremă și care reglementează acele relații sociale fundamentale care sunt esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii politice a poporului[1].

După cum se vede, aceşti factori de influență pot reprezenta și criterii de clasificare a izvoarelor, la care se mai poate adăuga și criteriul *importanței actelor normative*, după care rezultă cea mai generală clasificare a actelor normative – în *acte normative care îmbracă forma legii* și *acte normative subordonate legii*[2].

2.2. Acte normative care îmbracă forma legii – izvor scris pentru dreptul administrativ

Noțiunea de lege desemnează *actul normativ cu forță juridică superioară, adoptată de organul suprem al puterii de stat*[3], care, în cazul României, ca și al multor alte state, este Parlamentul. După forța juridică a reglementărilor, în *fruntea ierarhiei sistemului juridic* se află *Constituția* (Legea fundamentală), apoi *legile* (cele constituționale, organice și ordinare), urmate de cele subordonate legii. Trebuie menționat că alături de lege se află și *alte acte normative atipice* cu putere de lege: *ordonanțele Guvernului* și *actele internaționale la care România a aderat sau pe care le-a ratificat.*

a) Constituția reprezintă legea fundamentală în România și constituie un veritabil izvor pentru toate ramurile dreptului, inclusiv pentru dreptul administrativ, fiind *sursa directă sau indirectă a tuturor prerogativelor de „administrație publică"*[4]. Forța juridică superioară, de cel mai înalt nivel, se regăsește în art. 1 alin. (5) din Constituție („În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie") și exprimă „caracterul obligatoriu al respectării Constituției, a supremației sale și a legilor"[5], de unde rezultă că toate actele normative emise trebuie să fie în concordanță cu prevederile ei. Elementele constituționale care constituie izvoare directe de drept administrativ sunt acele dispoziții ale sale referitoare la:

– autoritățile administrației de stat (Președinte, Guvern, administrația ministerială, prefect, autorități ale administrației publice locale)[6]. Normele constituționale sunt norme de bază (de exemplu, pentru Președintele României), constituie norme-principii pentru sistemul de norme juridice al celorlalte ramuri de drept și sunt foarte generoase cu ramura dreptului administrativ (fac referiri de principiu ori în detaliu pentru majoritatea domeniilor de activitate ale autorităților și instituțiilor publice administrative – stabilesc prerogativele Președintelui României, ale Curții Constituționale, ale Curții de Conturi, Avocatului Poporului, Consiliului Superior al Magistraturii etc.)[7];

– drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor și a căror punere în practică revine administrației publice (de exemplu, Titlul II din Constituție[8] care, la Capitolul II – „Drepturile și libertățile fundamentale", menționează, printre altele: dreptul la viață, la libertate individuală, la apărare, libera circulație, la exprimare, la învățătură, la ocrotirea sănătății, la vot, la muncă, la grevă etc.;

---

[1] I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997, p. 50.
[2] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 76.
[3] *Ibidem.*
[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 132.
[5] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 47. (*n.a.* – nu este lipsit de importanță ca, pentru înțelegerea mai bună a termenului „Constituție", să apelăm la DEX, care, la p. 188, arată că provine din latinescul „*constitutio*" – dispoziție, ordin, iar în sistemul de drept el evocă edictul semnat de împărat și a cărui forță juridică era superioară celorlalte acte juridice adoptate de autoritățile publice ale imperiului). A se vedea și M.E. Mihăilescu, *op. cit.*, 2015, p. 7.
[6] Titlul III „Autoritățile publice", Capitolul II „Președintele României", Capitolul III „Guvernul", Capitolul V „Administrația publică" din Constituția României, revizuită în 2003.
[7] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 47.
[8] Titlul II „Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale" din Constituția României.

– raporturile administrației publice cu alte autorități publice sau cu cetățenii[1].

În funcție de modul cum se regăsesc în Constituție, prevăzute expres sau consacrând doar autoritatea care le emite, se pot identifica două tipuri de izvoare scrise:

– *izvoare prevăzute expres de Constituție*: de exemplu, legi, hotărâri şi ordonanțe ale Guvernului, decrete emise de preşedinte;

– *izvoare prevăzute de lege*, Constituția consacrând doar autoritatea care le emite[2]. Într-adevăr, în Legea fundamentală, la art. 121 şi art. 122, se fundamentează instituția consiliului local, a primarului şi a consiliului județean (dar nu sunt stabilite actele emise de ele – hotărâri şi dispoziții –, aceste tipuri de acte fiind prevăzute însă în Legea administrației publice[3]), iar la art. 123 se prevede instituția prefectului, dar nu şi actele pe care le emite acesta (prefectul emite ordine, conform art. 26 din Legea privind prefectul şi instituția prefectului).

b) Legea, ca act al Parlamentului, este izvor de drept administrativ, dar cu respectarea anumitor condiții[4], Parlamentul fiind organul reprezentativ suprem al poporului român şi unica autoritate legiuitoare a țării[5]. Legile – fie ele organice sau ordinare – sunt izvoare ale dreptului administrativ numai în măsura în care reglementează relații din sfera dreptului administrativ[6], acestea devenind importante izvoare pentru domeniul studiat.

Prin art. 73 din Constituție sunt consacrate trei categorii de legi, după importanța şi natura relațiilor reglementate: legi *constituționale* (sau *fundamentale*), legi *organice* şi legi *ordinare*, pe prima poziție a ierarhiei, după forța juridică, situându-se legile constituționale, apoi legile organice şi la final legile ordinare.

Legile constituționale reprezintă legile de revizuire a Constituției[7]. Ele au un caracter special (revizuirea se poate iniția numai de anumite autorități sau grupări de cetățeni şi poate viza prevederile constituționale numai în anumite limite[8], cu excepția celor stipulate la art. 152); au o importanță deosebită, adoptarea şi intrarea lor în vigoare făcându-se în baza unei proceduri speciale [se poate face numai cu *majoritate calificată* de 2/3 din numărul membrilor fiecărei Camere, conform art. 151 alin. (1) din Constituție], iar revizuirea Constituției devine definitivă doar dacă este aprobată prin referendum[9]. Astfel de legi reprezintă izvoare pentru dreptul administrativ dacă modificările aduse Legii fundamentale cuprind prevederi referitoare la administrația publică.

Exemplu: unica lege de revizuire a actualei Constituții a României (adoptată în anul 1991) este Legea nr. 429/2003[10], prin care, în urma referendumului din anul 2003, s-au adus modificări şi completări la Legea fundamentală. Aici vom pune în evidență numai modificările şi completările care se referă la aspecte cuprinse în sfera dreptului administrativ, cum sunt cele ce privesc unele autorități ale administrației publice şi unele instituții fundamentale pentru dreptul administrativ:

– unele autorități ale administrației publice: Preşedinte, Guvern, prefect;

– unele instituții ale dreptului administrativ: funcția publică şi contenciosul administrativ.

Deoarece unele dintre prevederile constituționale sunt direcționate spre partea administrativă (cum ar fi unele prerogative ale Preşedintelui, o parte din cele care privesc

[1] Titlul III „Autoritățile publice", Capitolul V „Administrația publică" din Constituția României.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 48.

[3] A se vedea art. 45, art. 106, art. 115 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată.

[4] E.E. Ştefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 31.

[5] Constituția României, art. 61 alin. (1).

[6] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 62.

[7] Constituția României, art. 73 alin. (2): „Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției".

[8] Constituția României, art. 150 „Inițiativa revizuirii" şi art. 152 „Limitele revizuirii".

[9] Constituția României, art. 151 alin. (3): „Revizuirea este definitivă după aprobarea prin referendum, organizat în cel mult 30 de zile de la data adoptării proiectului sau a propunerii de revizuire".

[10] Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003.

structura Guvernului, cele referitoare la primul-ministru sau cele privind administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală[1]), iar revizuirea poate viza și astfel de prevederi, se poate conchide că, „din această perspectivă, ea constituie și izvor al dreptului administrativ"[2].

Legile organice sunt cele care reglementează relațiile sociale pentru anumite domenii reprezentând suportul democrației, domenii rezervate prin art. 73 alin. (3) din Constituție. Ele se pot adopta numai „cu votul majorității membrilor fiecărei Camere"[3] (sau *majoritate absolută*). Printre domeniile vizate se regăsește și administrația publică, după cum urmează: organizarea și funcționarea Guvernului (Legea nr. 90/2001, cu modificările și completările ulterioare); organizarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (Legea nr. 415/2002[4], cu modificările ulterioare), organizarea Curții de Conturi (Legea nr. 94/1992, republicată[5], cu modificările ulterioare); statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999, republicată[6], cu modificările și completările ulterioare); contenciosul administrativ (Legea nr. 554/2004[7]); organizarea administrației publice locale, a teritoriului și regimul general privind autonomia locală (Legea nr. 215/2001, republicată, cu modificările și completările ulterioare); organizarea alegerilor; organizarea unor servicii publice – de exemplu, învățământul (Legea nr. 1/2011 a educației naționale[8]) ș.a.m.d., cele mai multe dintre ele fiind menționate și în temele următoare. De menționat că mai sunt și alte dispoziții ale Constituției care prevăd adoptarea de legi organice, astfel: art. 3 alin. (2) cu privire la frontierele țării (O.U.G. nr. 105/2001[9]), art. 5 alin. (1) privind dobândirea, păstrarea sau pierderea cetățeniei române (Legea nr. 21/1991, republicată[10], cu modificările și completările ulterioare), art. 12 alin. (4), care se referă la stema țării și sigiliul statului (Legea nr. 102/1992[11]), organizarea serviciilor publice de radio și televiziune [art. 31 alin. (5), respectiv Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și a Societății Române de Televiziune, republicată[12], cu modificările și completările ulterioare] etc., toate fiind din domeniul de reglementare al dreptului administrativ.

Astfel, legile organice sunt izvor de drept administrativ ca o consecință a acelor prevederi prin care se reglementează raporturi de drept administrativ.

Legile ordinare sunt adoptate în orice domeniu caracterizat prin categorii de relații sociale, cu excepția domeniului rezervat legilor organice. În sistemul actual, legea ordinară reprezintă regula, iar cea organică excepția[13]. Există, de asemenea, legi organice prin care se reglementează numeroase raporturi care privesc activitatea și atribuțiile autorităților executive. Se poate exemplifica cu: Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public[14], cu modificările și completările ulterioare, O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor[15] (aprobată prin Legea nr. 180/2002[16], lege

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 29.
[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 62.
[3] Constituția României, art. 76 alin. (1).
[4] M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002.
[5] M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014.
[6] M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.
[7] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
[8] M. Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011.
[9] Publicată în M. Of. nr. 352 din 30 iunie 2001, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 243/2002 (M. Of. nr. 302 din 8 mai 2002).
[10] M. Of. nr. 576 din 13 august 2010.
[11] M. Of. nr. 236 din 24 septembrie 1992.
[12] M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999.
[13] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 51.
[14] M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.
[15] M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001.
[16] M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002.

ordinară), Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională a României[1], cu modificările şi completările ulterioare, Legea nr. 52/2003 privind transparenţa decizională în administraţia publică, republicată[2], sau Legea nr. 346/2006 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Apărării Naţionale[3], cu modificările ulterioare, ş.a.m.d. Dacă unele legi ordinare, cum ar fi cele amintite, cuprind, în bună parte, reglementări care privesc administraţia publică, altele se referă doar parţial la relaţiile sociale în discuţie. Un exemplu poate fi Legea cetăţeniei române nr. 21/1991, republicată, care reglementează în primul rând modurile de dobândire şi de pierdere a cetăţeniei române, dar cuprinde şi un minim de dispoziţii care privesc autoritatea care acordă şi retrage cetăţenia (este vorba despre Autoritatea Naţională pentru Cetăţenie, înfiinţată în conformitate cu O.U.G. nr. 5/2010[4]).

Categoria legilor ordinare urmează o procedură mai simplă de adoptare, fiind suficientă doar majoritatea membrilor din fiecare Cameră (sau *majoritate simplă*)[5].

Vor constitui izvor pentru dreptul administrativ toate cele care reglementează numai sau şi relaţii sociale din sfera administraţiei publice, unele dintre ele reglementând de multe ori şi relaţii sociale de altă natură (de exemplu, de dreptul muncii etc.).

În categoria legilor întâlnim şi *legea-cadru*, prin care se stabilesc principiile, conceptele, regulile de bază şi cadrul instituţional care conturează cadrul juridic necesar înfăptuirii unui obiectiv de importanţă majoră. Prin ea se întăresc reglementările existente şi se aduc altele noi în domeniul respectiv. Un exemplu este Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006[6].

c) Ordonanţele Guvernului. În baza unor legi speciale adoptate de Parlament pentru abilitarea Guvernului, acesta primeşte *competenţe legislative delegate*, prin care poate emite *ordonanţe simple* şi *ordonanţe de urgenţă*, dar numai în anumite situaţii şi condiţii. Conform prevederilor Constituţiei, ordonanţa simplă va putea completa, modifica sau suplini legea şi numai legea ordinară[7]. Ele sunt caracterizate de următoarele: în toate cazurile sunt emise în baza legii speciale de abilitare, sunt supuse aprobării Parlamentului numai dacă legea de abilitare o cere şi sunt adoptate numai pentru reglementarea unor relaţii sociale din domeniul legilor ordinare. Ordonanţele de urgenţă sunt emise „în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată"[8], pot cuprinde şi „norme de natura legii organice"[9], dar nu din categoria celor explicitate la art. 115 alin. (6) – legi constituţionale, legi referitoare la drepturile şi libertăţile cetăţenilor etc. – şi trebuie supuse aprobării Parlamentului.

Exemple:

– *ordonanţă simplă* – O.G. nr. 1/2015 pentru modificarea şi completarea Legii recunoştinţei pentru victoria Revoluţiei Române din Decembrie 1989 şi pentru revolta muncitorească anticomunistă de la Braşov din noiembrie 1987 nr. 341/2004[10], ordonanţă adoptată de Guvernul României în temeiul art. 108 din Constituţia României şi al art. 1 pct. I.1 şi pct. X din Legea nr. 184/2014 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanţe[11];

---

[1] M. Of. nr. 577 din 29 iunie 2004.
[2] M. Of. nr. 749 din 3 decembrie 2013.
[3] M. Of. nr. 654 din 28 iulie 2006.
[4] Publicată în M. Of. nr. 93 din 10 februarie 2010, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 112/2010 (M. Of. nr. 405 din 17 iunie 2010).
[5] A se vedea, în acest sens, Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 62.
[6] M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006.
[7] Constituţia României, art. 115 alin. (1).
[8] Constituţia României, art. 115 alin. (4).
[9] Constituţia României, art. 115 alin. (5).
[10] M. Of. nr. 44 din 19 ianuarie 2015.
[11] M. Of. nr. 956 din 29 decembrie 2014.

– *ordonanță de urgență* – O.U.G. nr. 86/2014 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative[1], adoptată în temeiul art. 115 alin. (4) din Constituția României.

Având în vedere misiunea lor (de a completa, modifica sau suplini legea), ordonanțele capătă putere juridică similară legilor; de aceea, se spune că ele „sunt acte normative care reglementează relații sociale care țin de domeniul legii"[2]. Plecând de la faptul că sunt emise de Guvern – o instituție a administrației publice –, se poate afirma că multe dintre ele pot constitui izvoare și pentru dreptul administrativ, cu excepția celor care trebuie să reglementeze exclusiv relații sociale care nu sunt cuprinse în sfera administrației publice (de exemplu, ordonanțe de modificare a Codurilor civil sau penal ori a Codurilor de procedură civilă, respectiv penală).

d) Acte internaționale. În această categorie intră *tratatele* (denumirea generică de tratat referindu-se la *convențiile, acordurile și tratatele internaționale* la care România este parte[3]), iar dintre acestea vor fi izvoare de drept administrativ numai cele care îndeplinesc simultan trei condiții[4]:

– *au fost ratificate potrivit dispozițiilor constituționale* [a se vedea art. 91 alin. (1) din Constituție];

– *sunt de aplicabilitate directă* (cuprind dispoziții susceptibile să reglementeze în mod direct relații sociale concrete);

– *reglementează relații sociale ce fac obiectul dreptului administrativ.*

De reținut că ratificarea tratatelor internaționale se face, de regulă, de către Parlament, conform Legii nr. 590/2003[5], iar în situații deosebite [art. 19 alin. (1) lit. b)-h) din lege], pot fi ratificate prin ordonanțe de urgență ale Guvernului. Se pot da ca exemple de tratate internaționale ce constituie izvoare ale dreptului administrativ: Carta europeană a autonomiei locale (adoptată la 15 octombrie 1985, intrată în vigoare la 1 septembrie 1988, fiind ratificată de România prin Legea nr. 199/1997[6]), Convenția europeană a drepturilor omului (adoptată la 4 noiembrie 1950, intrată în vigoare la 3 septembrie 1953, fiind ratificată de România prin Legea nr. 30/1994[7]), Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană (semnat la 25 aprilie 2005, ratificat de România prin Legea nr. 157/2005[8]).

Trebuie menționat că Tratatul de la Roma, care a condus ulterior la formarea Uniunii Europene (din care face parte și România din anul 2007), „stabilește organelor și instituțiilor comunitare dreptul de a emite acte cu forță juridică, care se adresează subiecților de drept din spațiul comunitar. Acestea sunt: regulamentele, directivele și deciziile"[9].

Tratatele, acordurile și convențiile internaționale la care România este parte sunt recunoscute ca făcând parte din dreptul intern, în condițiile ratificării lor, așa cum se prevede în art. 11 alin. (2) din Constituție, iar România s-a obligat să îndeplinească „întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte" [art. 11 alin. (1)]. Însă, în domeniul drepturilor omului, Constituția a prevăzut prioritate de aplicare reglementărilor internaționale, cu excepția cazului în care normele interne conțin dispoziții mai favorabile, conform art. 20 alin. (1) și (2).

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 920 din 17 decembrie 2014, aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 174/2015 (M. Of. nr. 475 din 30 iunie 2015).

[2] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 63.

[3] Exemple: Tratatul de la Roma din 1957, prin care a fost instituită Comunitatea Economică Europeană; Tratatul de la Maastricht din 1992 – Tratatul privind Uniunea Europeană; Tratatul de la Nisa din anul 2000, prin care s-a adoptat Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, etc.

[4] A se vedea, în acest sens, R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 31.

[5] Legea nr. 590/2003 privind tratatele (M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004), cu modificările ulterioare.

[6] M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

[7] M. Of. nr. 135 din 31 mai 1994.

[8] M. Of. nr. 465 din 1 iunie 2005.

[9] C. Manda, *op. cit.*, p. 63 și urm.; informații similare în M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 94 și urm.

În privința *raportului dintre dreptul Uniunii Europene şi cel intern*, există două curente de gândire[1]:

– unul susține supremația Constituției, inclusiv față de dreptul Uniunii, chiar dacă acceptă prioritatea de aplicare a acestuia față de toate celelalte norme din dreptul intern;

– celălalt susține prioritatea de aplicare sistematică şi necondiționată a tuturor dispozițiilor din dreptul Uniunii față de normele din dreptul intern, inclusiv față de Constituțiile naționale. Această opinie are la bază obiectivul negociat de toate statele membre U.E. privind unificarea sistemelor normative naționale prin crearea unei ordini juridice europene.

Prioritatea în aplicare a dreptului Uniunii Europene (inclusiv a celui administrativ) se poate spune că are la bază prevederile din Constituțiile naționale (aşa cum sunt şi cele din Constituția României), acestea exprimând voința popoarelor care au aderat la Uniune. Prin Legea fundamentală s-a impus eliminarea tuturor prevederilor contrare din normele interne față de reglementările comunitare, cerință respectată prin modificarea legilor, astfel încât *normele juridice naționale să fie în concordanță cu principiile de bază ale Uniunii Europene*. Importanța deosebită dată de autoritățile politico-statale ale României acestui subiect se vede din *introducerea unui nou titlu în Constituția României* – Titlul VI – cu ocazia revizuirii din 2003 şi care a primit o denumire sugestivă: *„Integrarea euro-atlantică"*. Articolul 148 din Constituție reglementează mai multe aspecte referitoare la integrarea României în Uniunea Europeană, începând cu aderarea propriu-zisă şi continuând cu participarea României ca stat membru al Uniunii Europene. De asemenea, noul Cod civil cuprinde la art. 5 o prevedere expresă în acest sens, precizând că, în materiile reglementate de cod, normele dreptului Uniunii Europene se aplică în mod prioritar, indiferent de calitatea sau statutul părților[2], acelaşi lucru fiind enunțat şi de art. 4 C. proc. civ.

Este de menționat că, în fiecare dintre statele membre ale Uniunii Europene, *ansamblul dreptului Uniunii Europene este superior legii*, cu atât mai mult cu cât jurisdicțiile recunosc peste tot această superioritate de a înlătura norma națională contrară unei norme direct aplicabile a dreptului Uniunii, fie ea conținută în tratate, regulamente sau directive comunitare. Aceasta este o exigență avută în vedere nu doar de către statele membre, ci chiar de către statele candidate la aderare, cum a fost şi România până la 1 ianuarie 2007, normele constituționale prevăzând proceduri speciale de ratificare a tratatelor fondatoare ale Uniunii Europene, care derogă de la dispozițiile art. 11 şi art. 20 din Constituție[3].

2.3. Acte normative subordonate legii – izvor scris pentru dreptul administrativ

Această categorie de acte este foarte largă, cuprinzând hotărârile Guvernului, actele administrației ministeriale şi extraministeriale, actele autorităților administrative centrale autonome, ale autorităților administrației publice locale şi ale prefecților. Astfel de acte, după cum se va vedea în temele următoare, pot avea *caracter normativ* sau *caracter individual*.

Caracterul normativ al unui act este stabilit după criteriul sferei de cuprindere, fiind vorba despre acte administrative care se adresează tuturor, conținând reguli generale şi impersonale, oricine putând intra sub incidența lor la un moment dat şi numai ele se constituie în izvoare ale dreptului administrativ[4]. În comparație cu acestea, actele cu

[1] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1437.

[2] A se vedea noul Cod civil, adoptat prin Legea nr. 287/2009, republicat în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011, în baza Legii nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 287/2009 privind Codul civil (M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011), cu modificările şi completările ulterioare.

[3] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1436-1441.

[4] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 63.

caracter individual vizează o situație concretă și unul sau mai multe subiecte strict determinate[1] (de exemplu, numirea unui șef la un compartiment, direcție, serviciu etc. din cadrul unui minister sau al altei structuri administrative ori emiterea unei diplome de studii).

Hotărârile de Guvern sunt adoptate de Guvern în conformitate cu art. 108 din Constituție, au scopul de a asigura „*organizarea executării legilor*"[2] și intră în vigoare la data publicării lor în Monitorul Oficial (cu excepția celor cu caracter militar). Ele *au forță juridică inferioară legii* (legea fiind un act aprobat de Parlament) și *se constituie în izvoare de drept administrativ* numai *dacă reprezintă acte normative*.

Pentru că atât hotărârile, cât și ordonanțele sunt emise de Guvern, trebuie făcute unele precizări:

– în timp ce ordonanțele au rolul de a înlocui sau suplini legea, hotărârile au menirea de a organiza executarea legilor în scopul de a le pune în aplicare;

– ordonanțele sunt adoptate în baza unor legi, dar legi speciale – de abilitare a Guvernului în vederea adoptării de ordonanțe; hotărârile Guvernului sunt adoptate tot în baza unor legi, dar este vorba despre legile pentru care, prin astfel de hotărâri, se adoptă reglementările ce stabilesc modalitățile de aplicare a legilor respective[3].

Un singur exemplu: H.G. nr. 18/2015 pentru aprobarea Strategiei Guvernului României de incluziune a cetățenilor români aparținând minorității rome pentru perioada 2015-2020[4] este un act adoptat de Guvernul României în temeiul art. 108 alin. (1) din Constituție și art. 11 lit. f) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare.

Printre actele juridice se mai regăsesc și *hotărâri ale Consiliului de Miniștri* (așa cum se numea Guvernul în perioada de până în decembrie 1989), unele fiind menținute și aplicate până la înlocuirea lor cu alte acte noi (procesul de „constituționalizare" a unor astfel de acte juridice, de trecere a lor prin filtrul Constituției, încă nu s-a încheiat).

Ordinele, *instrucțiunile* și *altele asemenea lor* sunt acte ale administrației centrale subordonate Guvernului (de exemplu, ordine și instrucțiuni ale miniștrilor) sau ale autorităților nesubordonate (decizii, dispoziții), elaborate în conformitate cu art. 78 din Legea nr. 24/2000[5]. Astfel de acte emise de organe centrale de specialitate și care cuprind norme de drept administrativ trebuie publicate în Monitorul Oficial pentru a fi recunoscute. Ca urmare, aceste acte administrative cu caracter normativ vor intra în categoria izvoarelor de drept administrativ.

Un caz aparte reprezintă *decretele Președintelui României*. De regulă, cele mai multe au *caracter individual* (de exemplu, decrete de grațiere, decrete de promulgare a legilor, decrete de numire sau eliberare din funcție[6], decrete privind conferirea unor ordine etc.). Pentru situații deosebite [a se vedea art. 92 și art. 93 alin. (1) din Constituție], Președintele are posibilitatea de a declara mobilizare generală sau de a institui stare de asediu ori stare de urgență etc., pentru care trebuie să ceară încuviințare din partea Parlamentului. Reglementând raporturi din sfera executivului, astfel de acte normative devin și ele izvoare ale dreptului administrativ.

---

[1] A se vedea, în acest sens, O. Podaru, *Actul administrativ. Formă și elemente de formă*, în S.U.B.B. nr. 2/2007.

[2] Constituția României, art. 108 „Actele Guvernului", alin. (1): „Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe" și alin. (2): „Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor".

[3] A se vedea M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 96.

[4] M. Of. nr. 49 din 21 ianuarie 2015.

[5] Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010).

[6] Exemplu: Decretul nr. 1/2015 pentru numirea unui consilier prezidențial (M. Of. nr. 7 din 6 ianuarie 2015).

Alte acte normative care pot constitui izvoare de drept administrativ sunt actele emise de autoritățile administrației publice locale (de exemplu, *hotărâri ale consiliilor locale sau județene* şi *dispoziții ale primarului*) şi ale prefecților (*ordine*), dar cu condiția să aibă „*caracter normativ*".

2.4. Alte acte normative – izvor pentru dreptul administrativ

Unele dintre legile Marii Adunări Naționale (autoritatea legislativă în perioada 1948-1989, cu activitate doar în sesiuni de forma unor întruniri) au fost în vigoare o perioadă şi după anul 1989, până la abrogare, de regulă prin alte legi adoptate de Parlamentul constituit şi ales prin votul popular. Un exemplu în acest sens este Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România[1], care este – parțial – în vigoare şi astăzi, după numeroase modificări şi completări, sau Legea nr. 32/1968 privind stabilirea şi sancționarea contravențiilor[2], în vigoare până în anul 2001, când a fost înlocuită cu O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor.

Un act normativ atipic este/era *decretul emis de Consiliul de Stat* (organ al puterii de stat în România înainte de decembrie 1990, cu activitate permanentă, conform prevederilor constituționale din acea perioadă). Un exemplu: Decretul nr. 329/1966 privind sancționarea unor contravenții la regulile de călătorie cu trenul, abrogat prin Legea nr. 158/2004 privind declararea ca abrogate a unor acte normative[3].

Un alt exemplu similar de izvor de drept atipic pentru perioada post-revoluționară este şi *decretul-lege*. Se pot enumera cele emise de puterea de stat creată imediat după decembrie 1989, ca acte emise în condiții istorice deosebite, când „nevoia statului de a avea legi nu încetează într-o asemenea perioadă, ci, dimpotrivă, se amplifică; statul are, pe de o parte, nevoie de legi noi, iar, pe de altă parte, are nevoie să modifice legile existente"[4].

§3. Izvoarele nescrise ale dreptului administrativ

Din această categorie de *izvoare formale nescrise* (termen folosit de majoritatea autorilor[5]) fac parte: *cutuma*, *doctrina* şi *jurisprudența*, în ultimii ani unii autori adăugând la acestea şi *principiile generale ale dreptului administrativ*[6].

Întrucât, dintre ele, doar *cutuma (obiceiul)* este, de regulă, *nescrisă*, iar *doctrina* şi *jurisprudența* nu pot exista decât în *formă scrisă* (sau *grafică*), un autor le-a denumit *izvoare informale*, pentru a le deosebi de cele scrise (formale), adoptate de autoritățile competente, naționale sau europene (regulamentele)[7].

3.1. Cutuma (obiceiul)

În sens general, *cutuma* este o normă de drept consfințită printr-o practică îndelungată, iar *obiceiul* reprezintă o lege nescrisă, drept sau obligație statornicite prin tradiție[8].

În drept, *cutuma* este o regulă de comportament creată într-o anumită colectivitate, care, prin utilizarea ei în mod repetat o anume perioadă de timp, a devenit obligatorie

[1] Republicată în B. Of. nr. 163 din 20 decembrie 1968.
[2] B. Of. nr. 148 din 14 noiembrie 1968.
[3] M. Of. nr. 467 din 25 mai 2004.
[4] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. II, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1935, p. 61.
[5] A se vedea, în aceste sens, de exemplu, M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 102; C. Manda, *op. cit.*, p. 64.
[6] C. Manda, *op. cit.*, p. 65 şi D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 68.
[7] A se vedea I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 50.
[8] Conform *DEX 1975*, p. 224, respectiv p. 614.

pentru subiectele de drept, care se supun ei ca unei veritabile norme de drept, iar *obiceiul* reprezintă regula de comportament social concepută de comunitate ca fiind obligatorie şi respectată ca o veritabilă normă de drept[1].

Obiceiul a constituit principala formă a normelor nescrise în temeiul cărora se desfăşurau viaţa şi raporturile sociale, societatea omenească fiind normată de *obiceiul nejuridic*. Preluarea unora dintre ele de puterea de stat şi transpunerea lor în reguli scrise au făcut ca o parte din *obiceiurile nejuridice* să devină *obiceiuri juridice*, acestea fiind desemnate prin termenul *cutumă*[2].

Legat de definirea obiceiului, sociologul Dimitrie Gusti aprecia că „obiceiul este legislaţia proprie pe care societatea şi-o dă ei înseşi pentru ca să trăiască şi să se dezvolte". Dreptul obişnuielilor sau cutuma a stat la temelia legiuirilor scrise, care şi ele au o vechime apreciabilă[3].

Într-o formă apropiată, un alt autor prezintă obiceiul ca fiind o regulă de conduită ce se formează spontan, ca urmare a aplicării ei repetate într-o perioadă de timp relativ îndelungată, iar cutuma (obiceiul juridic) ca o practică socială îndelungată recunoscută ca regulă de conduită obligatorie, o regulă nescrisă ce ia naştere prin voinţa corpului social, şi nu prin manifestarea de voinţă a legiuitorului[4].

Izvoare precum *„obiceiul (cutuma), jurisprudenţa, principiile generale ale dreptului şi doctrina"*, „în mod tradiţional (...) nu sunt considerate izvoare de drept"[5], deci nici de drept administrativ.

Această normă generală corespunde nevoii de securitate, de tratament egal al indivizilor şi, în ultimă instanţă, nevoii de justiţie. Obiceiul juridic este rodul unei experienţe de viaţă a comunităţii, al repetării unei practici. Oamenii respectă unele reguli, de multe ori în mod inconştient. Pe cale de repetiţie, ei ajung la convingerea că regula respectivă este utilă în viaţa de toate zilele pentru existenţa unor raporturi corecte între membrii societăţii, favorabile indivizilor, dar şi comunităţii în ansamblu[6].

În teoria dreptului romano-germanic, pentru ca un obicei să devină izvor de drept, se cer a fi îndeplinite *două condiţii: să fie îndelungat printr-o practică veche şi incontestabilă* (condiţia *obiectivă*, materială) şi *să fie considerat de toată lumea ca având caracter obligatoriu* (condiţia *subiectivă* sau psihologică)[7].

De remarcat că în literatura juridică a fost identificată şi o a treia condiţie, respectiv condiţia *caracterului precis* (sau cât de cât precizabil) al regulii de conduită impuse prin repetare[8]. Judecătorul este cel care recunoaşte o practică generală, formată spontan şi difuz, ca fiind cutumă, adică izvor formal al dreptului internaţional, formalizând astfel realitatea strict sociologică a fenomenului[9].

În timp ce în unele ţări din Europa (Belgia, Franţa, Italia, Danemarca, Irlanda, Olanda ş.a.) este acceptată, sub forme diferite, cutuma ca izvor de drept, dar cu un rol secundar, uneori minim[10], în România, în domeniul dreptului administrativ, regula cutumiară se aplică

---

[1] V. Vedinaş, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *Dicţionar de drept public. Drept constituţional şi administrativ*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 49 şi 102.
[2] A. Sida, *op. cit.*, p. 156.
[3] M. Albici, *Dreptul, fenomen complex al vieţii sociale*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 7.
[4] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 65.
[5] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 46.
[6] E. Paraschiv, *Izvoarele formale ale dreptului*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007, p. 53, *apud* N. Fărcaş, I. Bucur, *Obiceiul juridic, cel mai vechi izvor formal al dreptului*, în Academia Studies Journales, Seria Studies, nr. 2(1)/2013, p. 134.
[7] N. Popa, *op. cit.*, p. 151; M.E. Mihăilescu, *op. cit.*, 2015, p. 9.
[8] N. Fărcaş, I. Bucur, *op. cit.*, p. 137.
[9] E. Paraschiv, *op. cit.*, p. 72.
[10] A se vedea I. Alexandru (coord.), *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană. Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 53-79.

în cazuri rare[1]. Totuşi, în ultimul timp există semne că se creează o atmosferă favorabilă pentru ca şi aceasta să fie considerată izvor de drept, în plan juridic făcându-se primii paşi, astfel:

a) prin includerea la art. 21 din Legea nr. 24/2000 privind tehnica legislativă a unei prevederi speciale, aşa încât „În activitatea de documentare pentru fundamentarea proiectului de act normativ se vor examina practica Curții Constituționale în acel domeniu, jurisprudența în materie a Curții Europene a Drepturilor Omului, practica instanțelor judecătoreşti în aplicarea reglementărilor în vigoare, precum şi doctrina juridică în materie"[2], iar la art. 22 alin. (1) se prevede că „Soluțiile legislative preconizate prin noua reglementare trebuie să aibă în vedere reglementările în materie ale Uniunii Europene, asigurând compatibilitatea cu acestea", dându-se în acest fel greutate atât jurisprudenței interne şi celei europene;

b) în Constituția revizuită din 2003, la art. 1 alin. (3) se consacră faptul că „România este stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea şi pluralismul politic reprezintă valori supreme, *în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român* şi idealurilor Revoluției din decembrie 1989, şi sunt garantate" (s.n.).

Formularea textului ne lasă să înțelegem că valorile supreme şi garantate (stat de drept, democratic şi social, în care demnitatea omului, drepturile şi libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea şi pluralismul politic) se sprijină şi pe „*tradițiile democratice ale poporului român*";

c) este menționată ca izvor de drept în art. 1 C. civ., acolo unde se arată că „Sunt izvoare ale dreptului civil legea, uzanțele şi principiile generale ale dreptului", alin. (6) al aceluiaşi articol menționând că, „În sensul prezentului cod, prin *uzanțe* se înțelege cutuma sau obiceiurile şi uzanțele profesionale".

De altfel, o analiză şi înțelegere a regimului juridic al uzanțelor reprezentând: obiceiuri sau cutume locale, acceptate de membrii respectivei comunități, precum şi prin uzuri profesionale, ca reguli de desfăşurare a activității profesioniştilor, pot duce la a percepe forța juridică a acestora, dar şi la a reduce, pe cât posibil, unele eventuale confuzii de interpretare şi aplicare a dreptului[3];

d) în art. 120 alin. (1) din Constituție se consfințesc cele trei principii care sau la baza administrației publice locale (*decentralizare*, *autonomie locală* şi *deconcentrarea serviciilor publice*), dintre ele autonomia locală lăsând loc liber manifestării unor obiceiuri din diferite zone ale țării, care se pot accentua astfel încât „să capete în timp semnificația unor reguli obligatorii pentru personalul din administrația publică"[4]. Dintre obiceiurile (practicile) administrative existente, dar nerecunoscute de autorități ca reguli obligatorii, ar fi:

– oficierea căsătoriilor civile de către primari chiar în zilele de duminică, fără a avea obligații legale în acest sens[5];

– eliberarea în zilele de sâmbătă sau duminică, de către un funcționar comunal, a unui act (a unui înscris) necesar unor cetățeni pentru a participa cu produse la un târg;

– participarea la videoconferințele ținute de Guvern „şi a unor reprezentanți ai administrației publice locale autonome (primari ai municipiilor de reşedință a județelor, președintele consiliului județean etc.)", ceea ce este „*o simplă practică administrativă*, întrucât primarul, președintele consiliului județean, neaflându-se în raporturi de subordonare față

[1] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 102.
[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 46.
[3] E. Ciongaru, *Noi izvoare de drept în noul Cod civil – uzanțele (cutume şi uzuri profesionale)*, în Analele Universității „Constantin Brâncuşi" din Târgu Jiu, Seria Ştiințe Juridice, nr. 1/2013, p. 57.
[4] *Ibidem.*
[5] A se vedea, în acest sens, Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 66.

de Guvern, nu au nicio obligație legală în acest sens, iar în cazul neparticipării la videoconferință nu pot fi sancționați"[1].

În final, vom reda câteva situații particulare din țări europene privind acest tip de izvoare ale dreptului administrativ[2]:

– în Belgia – obiceiul nu poate prevala asupra unui text formal, el putând acoperi doar lacunele unei legi pozitive;

– în Franța – se spune că obiceiul nu poate să joace decât un rol minim;

– în Germania – dreptul cutumiar este aplicat numai la nivelul autorităților locale;

– în Italia – dreptul cutumiar nu se poate aplica *contra legem*, ci doar *secundum legem* și *praeter legem*;

– în Danemarca, Irlanda și Olanda – se recunoaște statutul cutumei juridice de izvor al dreptului administrativ (dar cu rol secundar);

– în Spania – nu s-a clarificat statutul cutumei ca izvor de drept.

3.2. Jurisprudența

Jurisprudența este ceea ce se numește *practica judiciară* sau, cum se mai spune, *totalitatea hotărârilor, soluțiilor pronunțate de instanțele judecătorești*[3].

O scurtă trecere în revistă a modului cum este percepută jurisprudența în unele state europene (analize detaliate se regăsesc în literatura de specialitate[4]) va ajuta la o înțelegere mai bună a raportului între jurisprudență și izvoarele dreptului administrativ[5]:

– în Franța – se apreciază că jurisprudența, în dreptul administrativ, rămâne singura direct creatoare. În practică, atunci când Consiliul de Stat[6], prin jurisprudența sa, a consacrat o regulă, din acel moment ea este respectată;

– în Germania – instanțele judecătorești au avut contribuții importante în ceea ce privește dezvoltarea dreptului administrativ, formarea principiilor generale fiind o sarcină a Curților Supreme;

– în Anglia – dreptul administrativ general poate fi găsit în primul rând în jurisprudență – precedentul judiciar;

– în Belgia – jurisprudența care aparține Consiliului de Stat este considerată ca având un rol decisiv pentru dreptul administrativ;

– în Luxemburg – procedura administrativă este bazată pe dreptul judecătoresc;

– în Irlanda – jurisprudența este așezată pe același plan cu actele Parlamentului din punct de vedere al valorii ei de izvor de drept;

– în Portugalia – jurisprudența administrativă nu are semnificația de care se bucură în Franța;

– în Spania – jurisprudența nu este recunoscută ca sursă legală.

În România, jurisprudența nu poate constitui un izvor formal al dreptului. Dar instanțele, având dreptul de a interpreta legea, în mod indirect creează legea, „căci nimeni nu contestă rolul imens pe care îl joacă jurisprudența în dezvoltarea dreptului"[7]. În dreptul administrativ, jurisprudența are rol direct creator. Deși instanțele judecătorești, în principiu, nu

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 70-71.

[2] A se vedea I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 53-79.

[3] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 68.

[4] I. Alexandru, *Drept administrativ comparat*, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, București, 2003, p. 62-104 și I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 53-79.

[5] I. Alexandru, *op. cit.*, 2003, p. 74-90 și I. Alexandru, *Drept administrativ european*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 57-75.

[6] Instanța administrativă supremă franceză, având și atribuții de avizare a proiectelor de acte normative, conform D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 70.

[7] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934, p. 65 și urm.

sunt competente să formuleze reguli generale, având în vedere complexitatea problemelor ce se pot ridica în administrație, este posibil ca nicio normă juridică scrisă să nu fi prevăzut cazul supus judecății, iar în astfel de condiții instanțele judecătoreşti sunt obligate să formuleze ele însele regula de drept generală, dacă aceasta lipseşte, care să le permită soluționarea litigiului dedus judecății[1].

De altfel, în dreptul românesc contemporan, nu se acordă practicii judiciare calitatea de izvor de drept, pentru că, potrivit principiului separației puterilor în stat şi al legalității, puterea judecătorească nu este competentă să legifereze (să creeze legea), ci doar să aplice legea care este edictată de Parlament (ca putere legislativă în stat)[2].

Analiza sistematică a problemei, regăsită în literatura de specialitate, a condus la următoarele:

Analiza şi urmărirea sistematică a „evoluției jurisprudenței instanțelor de contencios administrativ şi, mai nou, mai ales începând cu ultimul deceniu, a jurisprudenței instanțelor de contencios constituțional a permis doctrinei occidentale contemporane să aprecieze că este vorba despre noi izvoare ale dreptului administrativ"[3].

În România, în ceea ce priveşte jurisprudența, ar fi de evidențiat jurisprudența instanțelor judecătoreşti şi jurisprudența Curții Constituționale. Oricum, printre izvoarele formale, jurisprudența şi doctrina „sunt mai mult izvoare interpretative decât creatoare (...) [iar] principalul rol al jurisprudenței (...) este de a interpreta legea şi numai în mod secundar de a crea reguli juridice noi, deoarece misiunea judecătorului este în primul rând de a aplica legea"[4].

Dacă printr-o hotărâre judecătorească definitivă a unei instanțe este anulat „un act administrativ cu caracter normativ (de exemplu, o hotărâre de Guvern, o instrucțiune a unui ministru şi chiar o dispoziție a unui primar sau o hotărâre a unui consiliu local sau județean)"[5], atunci trebuie urmați paşii prevăzuți de legislație cu privire la efectul acestei hotărâri asupra altor acte similare. Astfel, în art. 23 (cu privire la obligația publicării hotărârii judecătoreşti) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ se arată: „Hotărârile judecătoreşti definitive (şi irevocabile[6]) prin care s-a anulat în tot sau în parte un act administrativ cu caracter normativ sunt general obligatorii şi au putere numai pentru viitor. Acestea se publică obligatoriu după motivare, la solicitarea instanțelor, în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau, după caz, în monitoarele oficiale ale județelor ori al municipiului Bucureşti, fiind scutite de plata taxelor de publicare".

Dispoziția din art. 126 alin. (3) din Constituție (conform căreia „Înalta Curte de Casație şi Justiție asigură interpretarea şi aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătoreşti, potrivit competenței sale") pune în evidență faptul că acest organism poate cuprinde în deciziile emise în urma soluționării recursurilor în interesul legii precizările necesare privind interpretarea care trebuie dată, precum şi modul de aplicare unitară a legilor. Aceste decizii au caracter obligatoriu pentru instanțe de la data publicării în Monitorul Oficial al României[7]. Acelaşi caracter obligatoriu îl au în prezent şi hotărârile prea-

[1] A se vedea M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 103.
[2] T. Ionaşcu, *Jurisprudența – izvor de drept*, în Analele Universității „Constantin Brâncuşi" din Târgu Jiu, Seria Ştiințe Juridice, nr. 3/2014, p. 31.
[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 69.
[4] S. Popescu, L. Manea, *Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene între sistemul de drept anglo-saxon şi cel romano-germanic. Valoare juridică*, în Buletinul de informare legislativă nr. 2/2012, p. 3.
[5] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 51.
[6] Potrivit art. 8 din Legea nr. 76/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă (M. Of. nr. 365 din 30 mai 2012), „De la data intrării în vigoare a Codului de procedură civilă, referirile din cuprinsul actelor normative la hotărârea judecătorească «definitivă şi irevocabilă» sau, după caz, «irevocabilă» se vor înțelege ca fiind făcute la hotărârea judecătorească «definitivă»".
[7] Art. 517 alin. (4) C. proc. civ., art. 474 alin. (4) C. proc. pen.

labile, date în interpretarea unor chestiuni de drept [art. 521 alin. (3) C. proc. civ. şi art. 477 alin. (3) C. proc. pen.[1]].

Cu privire la constituționalitatea legilor (înainte de promulgarea acestora) şi asupra excepțiilor de neconstituționalitate privind legile şi ordonanțele ridicate în fața instanțelor judecătoreşti sau de arbitraj comercial se pronunță Curtea Constituțională a României.

Deciziile Curții referitoare la constituționalitate şi la excepția de neconstituționalitate prezintă caracteristici ale precedentului judiciar, iar Curtea se pronunță *în drept*, ea nesoluționând pe fond[2]. Caracteristicile deciziilor pronunțate de Curte sunt *obligativitatea generală* şi faptul că *au putere numai în viitor*, aşa cum precizează art. 147 alin. (4) din Constituție: „Deciziile Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al României. De la data publicării, deciziile sunt *general obligatorii* şi *au putere numai pentru viitor*" (s.n.). O astfel de decizie devine *definitivă* şi *obligatorie*, aşa cum se precizează, de altfel, şi în Legea nr. 47/1992[3].

Efectele obligativității deciziilor Curții Constituționale se regăsesc:

– în faptul că vizează, în primul rând, înseşi completele de judecată ale Curții, în scopul realizării unei practici unitare şi a stabilității ordinii constituționale, şi

– în necesitatea ca *toate celelalte subiecte de drept similare celei vizate de hotărârea Curții* (legi, ordonanțe etc.) să fie adaptate corespunzător, întrucât deciziile „fac corp comun cu legea pe care o vizează, pe care fie o goleşte de conținut, cu privire la articolul sau articolele pe care le declară neconstituționale, fie îi întăresc conținutul, confirmând constituționalitatea legii, în situația respingerii unor excepții de neconstituționalitate"[4].

3.3. Doctrina[5] (doctrina juridică)

Plecând de la o comparație dintre doctrină şi jurisprudență, doi autori din literatura de specialitate subliniau în una dintre lucrările publicate că, „spre deosebire însă de doctrină, ale cărei păreri sunt facultative, jurisprudența este obligatorie; prin aceasta, acțiunea ei este directă şi imediată"[6].

Doctrina nu poate constitui un izvor al dreptului administrativ, chiar dacă prezintă o mare importanță în activitatea de legiferare şi în cea de aplicare a legii, putând fi considerată un factor de influență în elaborarea de acte normative cu impact asupra administrației publice[7].

Se apreciază că „opiniile şi concepțiile exprimate de specialişti în diferite lucrări de drept public, ca şi soluțiile prezentate şi discutate pentru cazurile particulare nu pot constitui un izvor formal al dreptului"[8] şi, particularizând, rezultă că doctrina *nu se poate constitui în izvor al dreptului administrativ*.

---

[1] Legea nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală (M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] N. Popa, *op. cit.*, p. 159.

[3] Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale, republicată (M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010), cu modificările şi completările ulterioare, art. 31 alin. (1): „Decizia prin care se constată neconstituționalitatea unei legi sau ordonanțe ori a unei dispoziții dintr-o lege sau dintr-o ordonanță în vigoare este definitivă şi obligatorie".

[4] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 51 şi urm.

[5] Totalitatea principiilor, a tezelor fundamentale ale unui anumit domeniu, conform Fl. Marcu, C. Maneca, *Dicționar de neologisme*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1978, p. 361 [din latină *doctrina, -ae* = învățătură, educație, învățământ, cultură, doctrină, teorie, ansamblu de principii, conform R. Ocheşanu (coord.), L. Macarie, S. Stati, N. Ştefănescu, *Dicționar latin-român*, Ed. Ştiințifică, Bucureşti, 1962, p. 233].

[6] C. Hamangiu, I. Rosetti-Bălănescu, Al. Băicoianu, *Tratat de drept civil român*, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2002, p. 10 şi urm., *apud* S. Popescu, L. Manea, *op. cit.*, p. 4.

[7] E.E. Ştefan, *op. cit.*, p. 41.

[8] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 32.

O opinie interesantă în privința doctrinei este cea a recunoscutului profesor universitar de drept civil din perioada interbelică, Nicolae Titulescu, care spunea: „Ceea ce este opiniunea publică în politică este doctrina în materie de drept. (...) Spiritul judecătorilor fiind creat şi alimentat de părerile doctrinare, acestea sunt adevărate izvoare de drept"[1].

Ca o concluzie, doctrina este îndreptar pentru judecători, dar şi pentru legiuitor, reprezentând, în acelaşi timp, „un semnal de alarmă" asupra reglementărilor care trebuie schimbate, îmbunătățite sau asupra soluțiilor *de lege ferenda* care trebuie să stea în atenția legiuitorului[2].

§4. Izvoarele dreptului administrativ european

4.1. Izvoare scrise

În regulă generală, se disting două categorii esențiale de izvoare ale dreptului Uniunii Europene[3] – izvoare primare şi izvoare secundare[4]. Sistemul izvoarelor scrise, în funcție de baza juridică a adoptării lor şi de relația dintre ele, a fost ierarhizat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene astfel:

4.1.1. Izvoare ale dreptului primar al Uniunii Europene

Izvoare ale dreptului primar sunt Tratatele de constituire a Comunităților/Uniunii Europene şi tratatele de modificare a acestora[5]. De exemplu, Tratatul de constituire a Comunității Economice a Cărbunelui şi Oțelului (CECO, 18 aprilie 1951), Tratatul de constituire a Comunității Economice Europene (CEE, intrat în vigoare la 1 ianuarie 1958), Tratatul Unic European (intrat în vigoare la 1 iulie 1987), Tratatul asupra Uniunii Europene (semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993) sau Tratatele de adeziune a țărilor care au aderat ulterior la Uniune (cum ar fi Bulgaria şi România în anul 2007) etc.

În prezent, avem în vedere tratatele în vigoare, după modificările aduse prin Tratatul de la Lisabona din 2009, adică Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) şi Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)[6].

4.1.2. Izvoare ale dreptului derivat al Uniunii Europene (legislația secundară)

Izvoarele dreptului derivat al Uniunii Europene (legislație secundară), în conformitate cu art. 288 TFUE, sunt formate din: *regulamente*, *directive*, *decizii*, *recomandări* şi *avize*[7].

a) Regulamentul şi directiva[8]. *Regulamentul* este un act legislativ cu caracter obligatoriu, principal izvor al dreptului derivat, prin care se stabileşte un drept uniform pentru toată Uniunea. Devine valid automat, nefiind necesară publicarea sau încorporarea în dreptul național. De exemplu, Regulamentul (UE) nr. 1304/2013 al Parlamentului European şi al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul social european şi de abro-

[1] N. Titulescu, *Drept civil*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 81, *apud* V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 53.
[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 32.
[3] După intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (1 decembrie 2009), cuvintele „Comunitatea" sau „Comunitatea Europeană" au fost înlocuite cu „Uniunea", cuvintele „Comunităților Europene" sau „ale CEE" cu „(ale) Uniunii Europene", iar adjectivul „comunitar" cu „a/al/ai/ale Uniunii".
[4] O. Manolache, *Tratat de drept comunitar*, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 21.
[5] I. Alexandru, *op. cit.*, 2008, p. 214 şi urm.; I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 258-260.
[6] Versiunile consolidate ale acestora au fost publicate în J.O. C 326 din 26 octombrie 2012.
[7] A se vedea I. Alexandru, *op. cit.*, 2008, p. 216 şi urm.; I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 260-263.
[8] http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_ro.htm, consultat la data de 20 noiembrie 2015.

gare a Regulamentului (CE) nr. 1081/2006 al Consiliului[1]; Regulamentul (UE) nr. 1301/2013 al Parlamentului European şi al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind Fondul european de dezvoltare regională şi dispoziţiile specifice aplicabile obiectivului referitor la investiţiile pentru creştere economică şi locuri de muncă şi de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006[2]; Regulamentul (CE) nr. 1082/2006 al Parlamentului European şi al Consiliului din 5 iulie 2006 privind gruparea europeană de cooperare teritorială[3] etc.

Directiva este un act legislativ care stabileşte un obiectiv pe care trebuie să îl atingă toate statele membre. Fiecare dintre ele are însă libertatea de a decide asupra modalităţilor de îndeplinire a obiectivului stabilit, ceea ce este un avantaj, pentru că permite fiecărei ţări să ţină cont de specificul naţional.

Directivele din domeniul dreptului administrativ european se referă la măsurile de punere în executare a politicilor comunitare, cele administrative privind domeniile: politica agricolă comună, politica de transporturi, politica comercială comună, politica economică, politica monetară, eliminarea barierelor administrative pentru libera circulaţie a lucrătorilor sau libertatea de stabilire etc. Exemple de directive recente specifice dreptului administrativ european: Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achiziţiile publice şi de abrogare a Directivei 2004/18/CE[4], Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achiziţiile efectuate de entităţile care îşi desfăşoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor şi serviciilor poştale şi de abrogare a Directivei 2004/17/CE[5], Directiva 2014/23/UE a Parlamentului European şi a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune[6] etc.

În cazul directivei, după cum se ştie, este necesar ca aceasta să fie mai întâi transpusă în dreptul intern, apoi să se adopte măsuri în vederea implementării, dacă acestea sunt necesare. În cazul regulamentelor, acestea au aplicabilitate directă, nefiind necesară transpunerea, însă există situaţii când este necesară adoptarea unor măsuri interne care să îi asigure aplicabilitatea, să asigure conformarea normelor interne cu norma comunitară şi, de asemenea, să o aplice corect pe cea din urmă[7].

c) Decizia, recomandarea şi avizul[8]. *Decizia* este un act legislativ direct aplicabil şi obligatoriu doar pentru cei cărora le este destinată. Destinatarii săi pot fi statele membre sau chiar întreprinderile. De exemplu, când Comisia a emis o decizie de amendare a companiei Microsoft pentru abuz de poziţie dominantă pe piaţă, decizia respectivă i s-a aplicat doar acestei companii.

Recomandarea nu este obligatorie. Prin intermediul unei recomandări, instituţiile îşi fac cunoscută opinia şi sugerează direcţii de acţiune, fără a le impune însă vreo obligaţie legală destinatarilor recomandării.

Avizul este un act emis de diverse instituţii europene, prin care acestea îşi prezintă un punct de vedere fără caracter obligatoriu, deci fără a impune vreo obligaţie legală celor

[1] J.O. L 347 din 20 decembrie 2013.
[2] J.O. L 347 din 20 decembrie 2013.
[3] J.O. L 210 din 31 iulie 2006.
[4] J.O. L 94 din 28 martie 2014.
[5] J.O. L 94 din 28 martie 2014.
[6] J.O. L 94 din 28 martie 2014.
[7] M.E. Otel, *Procedura acţiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligaţiilor ce decurg din Tratatul CE şi dreptul comunitar al mediului*, în R.R.D.C. nr. 2/2006, p. 55, *apud* A. Truşcă, *Procedura acţiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligaţiilor ce le revin conform dreptului comunitar. Privire specială asupra dreptului mediului*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2(24)/2009, p. 148.
[8] http://europa.eu/eu-law/decision-making/legal-acts/index_ro.htm, consultat la data de 20 noiembrie 2014; I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 262.

cărora li se adresează. Poate fi emis de principalele instituții: Comisia, Consiliul, Parlamentul sau de Comitetul Regiunilor ori de Comitetul Economic şi Social European.

Este evident că recomandările şi avizele nu au caracter de obligativitate, prin ele solicitându-se doar *adoptarea unei anumite conduite de către statele membre*[1]. De exemplu, Recomandarea nr. 85/612 din 20 decembrie 1985 a Consiliului privind art. 25 alin. (1) din Directiva 85/611/CE de coordonare a actelor cu putere de lege şi a actelor administrative privind anumite organisme de plasament colectiv în valori mobiliare[2].

4.1.3. Izvoare de drept complementar (dreptul terțiar)

Aici se regăsesc acordurile internaționale la care Uniunea Europeană este parte şi convențiile între statele membre (care rezultă din deciziile adoptate de reprezentanții guvernelor statelor membre reuniți în Consiliu şi acordurile prevăzute prin Tratate)[3].

Argumentarea faptului că cele prezentate mai sus sunt izvoare pentru dreptul administrativ[4]:

– clauzele instituționale ale tratatelor se referă la organizarea structurilor administrative (de exemplu, Comisia Europeană), la instituțiile care veghează la realizarea „bunei administrații europene", la funcționarea Curții Europene de Justiție pentru soluționarea contenciosului administrativ etc.;

– clauzele materiale care conturează un drept administrativ european schițează un cadru general de acțiune şi vizează punerea în executare şi executarea în concret a politicilor sectoriale comunitare;

– cadrul general de acțiune administrativă se circumscrie dreptului la o bună administrație, dreptului de petiționare, dreptului la verificarea juridică a deciziilor administrative, egalității de tratament a cetățenilor în relația cu administrația, dreptului la repararea prejudiciului produs de instituții şi agenții Uniunii etc.;

– regulamentele, *principalul izvor al dreptului derivat*, au un caracter general, forță obligatorie şi aplicabilitate directă. Ele devin valide în mod automat în ordinea juridică a statelor membre, fără a mai fi nevoie de măsuri speciale ca publicarea sau încorporarea în dreptul național;

– directivele nu au influență directă, ci se adresează numai anumitor state. Nu au aplicabilitate directă, ci trebuie ca statele a căror legislație internă nu este în acord cu prevederile europene să le „armonizeze", să le alinieze la standardele europene. Ca atare, reprezintă un important izvor de drept administrativ;

– deciziile reprezintă acte cu forță obligatorie pentru cei cărora le sunt destinate; vizează, în mod deosebit, aplicarea tratatelor la situații particulare, fiind echivalente actelor administrative individuale din dreptul intern, deci sunt şi ele izvor de drept;

– recomandările şi avizele pot fi izvoare de drept administrativ în măsura în care orientează legislațiile interne în domeniul administrativ.

4.2. Izvoare nescrise. Cutuma și jurisprudența

Până în prezent, *cutuma* nu a fost luată în considerare ca un posibil izvor de drept al Uniunii Europene. Spre exemplu, nu a fost acceptat ca o cutumă faptul că un stat nu şi-a îndeplinit obligația impusă de a realiza un rezultat determinat în cadrul unei perioade fixe de timp. Este necesar deci să fie îndeplinită, pe lângă condiția unei practici îndelungate,

[1] I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 263.
[2] J.O. L 375 din 31 decembrie 1985.
[3] I. Alexandru, *op. cit.*, 2008, p. 220.
[4] *Idem*, p. 214-223.

relativ continuă şi repetată, condiția unei convingeri că este exprimată o regulă de conduită cu putere juridică obligatorie[1].

În privința cutumei, din activitatea Curții Europene de Justiție se desprind două cazuri[2]:

– de nerecunoaştere a forței juridice a cutumei intervenite în practica instituțională (de exemplu, practica Parlamentului European de a ține multe dintre şedințe la Luxembourg nu poate constitui o cutumă în baza căreia statele membre să impună ca şedințele să aibă loc la Luxembourg);

– de acceptare a unei practici administrative, neprevăzută de niciun text comunitar, prin care Comisia examinează existența cazurilor de forță majoră (în speță fiind vorba despre imposibilitatea de funcționare a unei întreprinderi agricole într-o astfel de situație) şi s-a recunoscut posibilitatea de a-şi utiliza practica sa în cercetarea elementelor concrete ale cazului, cu privire la faptul dacă există un caz de forță majoră şi dacă se impune renunțarea la concursul financiar al FEOGA[3]. S-a recunoscut faptul că această practică de examinare, neprevăzută de vreun text comunitar, este susceptibilă de a lega Curtea de fiecare dată când un caz de forță majoră este invocat în fața ei.

În ceea ce priveşte *jurisprudența*, se apreciază că, în perioada de început a activității Curții Europene de Justiție, influențele pentru gândirea legislativă au venit din legislația primelor state membre ale Comunității Europene (de multe ori din legea administrației franceze), dar, după extindere, varietatea legislativă din noile țări care au aderat la Uniune a condus la diversificarea surselor de inspirație, aşa încât hotărârile Curții sunt mai de grabă un compus al unor influențe venite din partea tuturor statelor membre ale Uniunii[4]. Un exemplu de influență este principiul „*administrației prin lege*", care provine din francezul *principe de légalité*, dar şi din conceptul german de *Rechtsstaatlichkeit*, ambele fiind mai mult sau mai puțin apropiate de britanicul *rule of law*. Este interesant de remarcat că, deşi aceste trei noțiuni au proveniențe diferite, în prezent ele conduc la acelaşi tip de efecte[5].

Potrivit jurisprudenței constante a C.J.U.E., alegerea temeiului juridic al unui act comunitar trebuie să se bazeze pe elemente obiective care pot fi supuse unui control jurisdicțional, inclusiv în special în ceea ce priveşte scopul şi conținutul măsurii[6] (luate – *n.a.*).

Pentru punerea în practică a tratatelor şi a legislației secundare, se impune o interpretare uniformă a acestora, motiv pentru care curțile naționale au datoria să supună orice

[1] O. Manolache, *op. cit.*, p. 51.

[2] A se vedea I. Alexandru, *op. cit.*, 2008, p. 227 şi urm.

[3] FEOGA – Fonds Européens d'Orientation et de Garantie Agricole sau European Agricultural Guidance & Guarantee Fund (EAGGF), iar în limba română acronimul FEOGA – Fondul European de Orientare şi Garantare Agricolă, înlocuit, prin Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune (J.O. L 209 din 11 august 2005), de Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA) şi Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) – http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60032_ro.htm, consultat la 21 noiembrie 2015. În prezent sunt în vigoare Regulamentul (UE) nr. 1306/2013 al Parlamentului European şi al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind finanțarea, gestionarea şi monitorizarea politicii agricole comune şi de abrogare a Regulamentelor (CEE) nr. 352/78, (CE) nr. 165/94, (CE) nr. 2799/98, (CE) nr. 814/2000, (CE) nr. 1290/2005 şi (CE) nr. 485/2008 ale Consiliului (J.O. L 347 din 20 decembrie 2013) şi Regulamentul (UE) nr. 1305/2013 al Parlamentului European şi al Consiliului din 17 decembrie 2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) şi de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului (J.O. L 347 din 20 decembrie 2013).

[4] J. Schwarze, *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, Londra, 1992, *apud* I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 275.

[5] *Vers un droit européen: nouvelles perspectives en droit administratif*, în M. Capelletti (ed.), *New Perspectives for a Common Law in Europe*, publicație a European University Institute, vol. I, 1978, p. 389, *apud* I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 275.

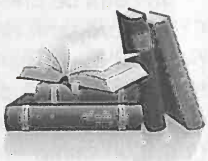
[6] Cauza C-300/89, *Dioxid de titan*, *apud* N. Neagu, *Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene şi influența acesteia asupra dreptului penal național*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 6.

neclaritate Curții de Justiție, pentru ca doar aceasta să delibereze în astfel de cazuri. Curtea folosește trei principii[1]:

– *principiul interpretării uniforme*, potrivit căruia noțiunile juridice utilizate de dreptul Uniunii Europene trebuie interpretate și aplicate de o manieră uniformă în ansamblul Uniunii, în funcție de finalitățile urmărite de reglementarea europeană, cu excepția trimiterii explicite sau implicite la dreptul național[2];

– *principiul autonomiei de interpretare*, potrivit căruia o dispoziție comunitară trebuie să fie interpretată în funcție și de cadrul propriilor surse comunitare, fără invocarea vreunei prevederi a dreptului național, cu excepția cazului când există trimiteri exprese la legea sau cutuma unei țări terțe[3].

Jurisprudența constituie, așadar, la rândul ei, izvor al dreptului Uniunii Europene. Caracterul de izvor de drept al jurisprudenței se datorează poziției ocupate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene, de asigurare a respectării dreptului Uniunii, faptului că doar Curtea conferă o interpretare cu caracter autentic, aspect ce constituie premisa asigurării omogenității și coerenței sistemului și construcția *acquis*-ului comunitar[4].



Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Mihail Albici, *Dreptul, fenomen complex al vieții sociale*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Ioan Alexandru, *Drept administrativ european*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Ioan Alexandru, *Drept administrativ comparat*, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2003;

Ioan Alexandru (coord.), Mihaela Cărăuşan, Ilie Gorjan, Ivan Vasile Ivanoff, Cezar Corneliu Manda, Alina-Livia Nicu, Crina Rădulescu, Cătălin Silviu Săraru, *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană. Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, Bucureşti, 1998;

Tatiana Ciobanu, *Teoria generală a statului și dreptului. Suport curs*, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Chișinău, 2012;

[1] A se vedea I. Alexandru, *op. cit.*, 2008, p. 230-232.

[2] A se vedea C.J.C.E., cauza 49/71, *Hagen OHG c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Hotărârea din 1 februarie 1972, curia.europa.eu.

[3] A se vedea C.J.C.E., cauza 12/73, *Muras c. Hauptzollamt Hamburg Jonas*, Hotărârea din 9 octombrie 1973, curia.europa.eu.

[4] N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2012, p. 172, *apud* D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 70 [*n.a.* – termenul *acquis comunitar* desemnează totalitatea drepturilor și a obligațiilor comune care decurg din statutul de stat membru al Uniunii Europene, cuprinse în tratatele, regulamentele, directivele, deciziile și celelalte acte adoptate de către instituțiile Uniunii, inclusiv Acordul european instituind o asociere între România, pe de o parte, și Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la 1 februarie 1993 la Bruxelles și ratificat de România prin Legea nr. 20/1993 (M. Of. nr. 73 din 12 aprilie 1993), așa cum sunt detaliate în art. 1 din H.G. nr. 1367/2000 privind constituirea și funcționarea grupului de lucru pentru studierea concordanței dispozițiilor și principiilor Constituției României cu *acquis-ul comunitar*, în perspectiva aderării României la Uniunea Europeană (M. Of. nr. 30 din 17 ianuarie 2001), cu modificările și completările ulterioare].

Marta Claudia Cliza, *Drept administrativ. Partea I*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;
Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;
Florin Coman-Kund, Alexandru Sorin Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;
Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;
Liviu Giurgiu, Cristian Giuseppe Zaharie, *Drept administrativ. Administraţie şi ordine publică. Note de curs*, ed. a 2-a, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2012;
Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;
Octavian Manolache, *Tratat de drept comunitar*, ed. a 5-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;
Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;
Mădălina-Elena Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi, 2015;
Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituţional şi instituţii politice*, vol. I, ed. a 14-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2011;
Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;
Norel Neagu, *Jurisprudenţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene şi influenţa acesteia asupra dreptului penal naţional*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;
Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934;
Mihai T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc şi evoluţia instituţiilor constituţionale*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1992;
Elena Paraschiv, *Izvoarele formale ale dreptului*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2007;
Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;
Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;
Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006;
Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;
Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;
Andrei Sida, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir, Cluj-Napoca, 1997;
Elena Emilia Ştefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;
Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. II, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1935;
Nicolae Titulescu, *Drept civil*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;
Anton Trăilescu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;
Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;
Verginia Vedinaş, Teodor Narcis Godeanu, Emanuel Constantinescu, *Dicţionar de drept public. Drept constituţional şi administrativ*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010.

II. Articole şi studii de specialitate

Emilian Ciongaru, *Noi izvoare de drept în noul Cod civil – uzanţele (cutume şi uzuri profesionale)*, în Analele Universităţii „Constantin Brâncuşi" din Târgu Jiu, Seria Ştiinţe Juridice, nr. 1/2013;
Nicoleta Fărcaş, Ioan Bucur, *Obiceiul juridic, cel mai vechi izvor formal al dreptului*, în Academia Studies Journales, Seria Studies, nr. 2(1)/2013;
Tinu Ionaşcu, *Jurisprudenţa – izvor de drept*, în Analele Universităţii „Constantin Brâncuşi" din Târgu Jiu, Seria Ştiinţe Juridice, nr. 3/2014;
M.E. Oţel, *Procedura acţiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligaţiilor ce decurg din Tratatul CE şi dreptul comunitar al mediului*", în R.R.D.C. nr. 2/2006;

Ovidiu Podaru, *Actul administrativ. Formă şi elemente de formă*, în S.U.B.B. nr. 2/2007;

Sorin Popescu, Luiza Manea, *Jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene între sistemul de drept anglo-saxon şi cel romano-germanic. Valoare juridică*, în Buletinul de informare legislativă nr. 2/2012;

Andrada Truşcă, *Procedura acțiunii pentru constatarea neîndeplinirii de către statele membre a obligațiilor ce le revin conform dreptului comunitar. Privire specială asupra dreptului mediului*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 2(24)/2009.

III. Legislație

Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010);

Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007);

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Normele și raporturile de drept administrativ

TEMA 4

§1. Noțiuni generale și trăsături

1.1. Considerații generale privind norma de drept și norma de drept administrativ

Dreptul este dat de *o mulțime de reguli de conduită sau norme destinate a influența și orienta comportarea oamenilor în societate* sau, cum se exprimă același autor, dreptul este alcătuit dintr-*un ansamblu de norme constituite într-un sistem unitar într-o societate dată*[1]. Într-o altă opinie, *dreptul este o ordine normativă a comportamentului uman*, adică *un sistem de norme care reglează comportamentul uman*[2].

De asemenea, într-o altă opinie, în sens juridic, dreptul reprezintă totalitatea normelor juridice destinate să reglementeze conduita subiectelor umane, a căror respectare poate fi asigurată, la nevoie, prin forța de constrângere a statului[3]. Un astfel de sistem conține reguli, norme, care sunt destinate să reglementeze diferite relații sociale ce există între membrii colectivității[4].

De altfel, în orice cultură, ipostazele omului în calitate de ființă culturală reprezintă un centru focalizator al întregului sistem de valori ce o caracterizează, iar „noțiunea de cultură păstrează întotdeauna un sens normativ și este sinonimă cu umanismul"[5].

Sensul general al noțiunii de normă este acela de regulă, dispoziție obligatorie fixată prin lege sau prin uz[6].

În literatura de specialitate, norma juridică este definită în mai multe feluri, definițiile „sunt nuanțate de la un autor la altul, dar ele exprimă același conținut"[7], având elemente comune, de exemplu:

– norma juridică este o *regulă de conduită*, instituită de puterea publică sau recunoscută de aceasta, a cărei respectare este asigurată, la nevoie, prin forța coercitivă a statului[8];

– norma juridică reprezintă *regula de conduită sau de comportament*, inserată în textul unui act normativ, având scopul general de apărare a ordinii de drept, respectarea sa fiind făcută din propria conștiință a persoanei sau, în sens contrar, prin utilizarea forței coercitive a statului[9].

---

[1] I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998, p. 18 și 45.

[2] H. Kelsen, *Doctrina pură a dreptului*, Ed. Humanitas, București, 2000, p. 17, *apud* V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 72.

[3] Gh. Mihai, *Teoria dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 1, *apud* C. Ignătescu, *Lecții de teoria generală a dreptului*, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 2.

[4] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 72.

[5] Larousse, *Dicționar de filosofie*, Ed. Univers Enciclopedic, București, 1999, p. 68, *apud* I. Craiovan, *Tratat de teoria generală a dreptului*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 26.

[6] Conform *Dicționarului explicativ al limbii române*, Ed. Academiei, București, 1975, p. 607, din latină *norma* = regulă, lege, normă, conform R. Ocheșanu (coord.), L. Macarie, S. Stati, N. Ștefănescu, *Dicționar român-latin*, Ed. Științifică, București, 1962, p. 465.

[7] A. Sida, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir", Cluj-Napoca, 1997, p. 110.

[8] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 45.

[9] A. Ungureanu, O. Răvaș, *Teoria generală a dreptului. Note de curs*, Ed. Universitas, Petroșani, 2012, p. XLI.

Şi seria diverselor definiţii s-ar putea extinde, însă fără a se aduce elemente semnificative noi, pentru că „în mod constant se regăsesc cel puţin următoarele elemente comune: norma juridică este o normă *socială*, este o regulă *general instituită, recunoscută şi aplicată* de organele competente, are un *caracter prescriptiv şi obligatoriu*"[1], la care se mai poate adăuga caracterul *general şi impersonal*[2], caracteristici cunoscute din studiul teoriei generale a dreptului.

În categoria normelor de drept intră şi normele de drept administrativ. Ele sunt considerate ca „*norme ce reglementează raporturile sociale care apar între autorităţile administraţiei publice în realizarea sarcinilor executive, între acestea şi particulari, în realizarea sarcinilor administraţiei publice*" sau „*reguli de conduită ale subiecţilor care participă, într-o formă sau alta, la realizarea administraţiei publice*"[3]. La fel de sintetică este şi definirea normei de drept administrativ ca „*regulă juridică, ce reglementează relaţiile sociale care fac obiectul dreptului administrativ, ca ramură de drept*"[4].

1.2. Trăsăturile normelor de drept administrativ

Normele dreptului administrativ se caracterizează prin câteva trăsături comune[5]:

– reglementează *raporturi sociale* care apar între autorităţile administraţiei publice sau între acestea şi particulari (persoane fizice sau juridice), în realizarea sarcinilor administraţiei publice;

– prezintă o *mare diversitate*;

– au un *grad diferit de generalitate*;

– *se emit în baza şi în vederea executării legii*, cu excepţia celor cuprinse în Constituţie, în legi şi în ordonanţele de urgenţă.

În legătură cu unele dintre aceste trăsături sunt utile câteva explicaţii:

a) Se aplică unor largi categorii de *relaţii sociale*, pentru care sunt elocvente Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001[6], O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor[7] sau Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[8].

b) Diversitatea normelor de drept administrativ derivă din faptul că ele sunt întâlnite în aproape în toate domeniile şi sectoarele de activitate (sănătate, învăţământ, cultură, apărarea ţării şi a graniţelor, apărarea ordinii publice, intervenţii în situaţii de urgenţă etc.). Pentru astfel de activităţi, se aduc ca exemple reglementări specifice precum:

– *Legea apărării naţionale a României*[9], care la art. 2 prevede că activităţile privind apărarea naţională sunt asigurate şi duse la îndeplinire de către autorităţile publice, potrivit competenţelor stabilite prin Constituţie şi legile ţării, iar măsurile adoptate privind apărarea naţională sunt obligatorii pentru toţi cetăţenii ţării, pentru autorităţile şi instituţiile publice şi private şi pentru toţi agenţii economici, indiferent de forma de proprietate. La art. 3 legea face precizări privind reglementările cuprinse: reglementările

[1] A. Sida, *op. cit.*, p. 110 şi urm.
[2] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 45.
[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 74.
[4] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 24.
[5] V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 32 şi urm.; M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006.
[6] Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), cu modificările şi completările ulterioare.
[7] Publicată în M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001, aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 180/2002 (M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002), cu modificările şi completările ulterioare.
[8] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004, cu modificările şi completările ulterioare.
[9] Legea apărării naţionale a României nr. 45/1994 (M. Of. nr. 172 din 7 iulie 1994), cu modificările şi completările ulterioare.

privind apărarea națională se întemeiază pe respectarea prevederilor Constituției şi ale legilor țării, pe principiile doctrinei militare a statului român şi normele general-admise de dreptul internațional, precum şi pe prevederile tratatelor la care România este parte;

– *Legea privind reforma în domeniul sănătății*[1], care cuprinde, printre altele, reglementarea domeniului sănătății publice şi organizarea instituțiilor pentru furnizarea tuturor serviciilor necesare în vederea asigurării sănătății populației în cadrul unor comunități sănătoase.

c) Gradul diferit de generalitate se explică prin aplicabilitatea lor în mod diferit, după cum:

– unele sunt obligatorii pentru toți cetățenii (de exemplu, cele care privesc asigurarea ordinii publice, regulile prevăzute în legea privind asigurarea climatului de ordine şi liniște publică necesar desfăşurării normale a activității economice şi social-culturale şi promovarea unor relații civilizate în viața cotidiană, cetățenii fiind obligați să aibă un comportament civic, moral şi responsabil, în spiritul legilor țării şi al normelor de conviețuire socială[2]);

– altele sunt obligatorii, dar pentru o anume categorie mai largă de cetățeni (cum ar fi cele care se aplică, în primul rând, elevilor şi studenților, prevăzute în legea educației[3]) sau cele pentru o categorie profesională mai restrânsă (cum sunt normele aplicabile avocaților[4]) ori pentru un grup restrâns de persoane (cum ar fi cele care se referă la membrii Guvernului[5]).

d) Unele norme de drept administrativ *se emit în baza şi în vederea executării legii şi se adoptă sub formă de lege* (pentru această categorie se poate da ca exemplu Legea bugetului de stat[6]), altele sunt *cuprinse în acte administrative adoptate sau emise în baza şi în vederea executării legii* [de exemplu, decretele Preşedintelui de înființare a unei ambasade a României; hotărârile Guvernului care se emit pentru organizarea executării legii – conform art. 108 alin. (2) din Constituție]. De precizat că în multe astfel de acte se menționează şi temeiul legal al acestora (excepție fac cele adoptate în vederea îndeplinirii atribuțiilor prevăzute la art. 11 din Legea nr. 90/2001), un exemplu în acest sens fiind H.G. nr. 124/2013 privind aprobarea programelor naționale de sănătate pentru anii 2013 şi 2014[7], emisă în temeiul art. 108 din Constituție şi al art. 48 alin. (1) din Legea nr. 95/2006, menționată mai sus.

În baza hotărârilor Guvernului se emit ordine. Ca exemplu, Ordinul nr. 119/2014[8] emis de Ministerul Sănătății, având în vedere prevederile art. 6 lit. e) pct. 3 din Legea nr. 95/2006 şi în temeiul prevederilor art. 7 alin. (4) din H.G. nr. 144/2010 privind organizarea şi funcționarea Ministerului Sănătății[9], cu modificările şi completările ulterioare.

---

[1] Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, republicată (M. Of. nr. 652 din 28 august 2015), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] A se vedea Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii şi liniştii publice, republicată (M. Of. nr. 96 din 7 februarie 2014), cu modificările şi completările ulterioare.

[3] A se vedea Legea educației naționale nr. 1/2011 (M. Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011), cu modificările şi completările ulterioare.

[4] Legea nr. 51/1995 pentru organizarea şi exercitarea profesiei de avocat, republicată (M. Of. nr. 98 din 7 februarie 2011), cu modificările şi completările ulterioare.

[5] Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările şi completările ulterioare.

[6] Legea nr. 339/2015 a bugetului de stat pe anul 2016 (M. Of. nr. 941 din 19 decembrie 2015).

[7] M. Of. nr. 172 din 29 martie 2013.

[8] Ordinul nr. 119/2014 pentru aprobarea Normelor de igienă şi sănătate publică privind mediul de viață al populației (M. Of. nr. 127 din 21 februarie 2014).

[9] M. Of. nr. 139 din 2 martie 2010.

§2. Clasificarea normelor de drept administrativ

Diversitatea mare a normelor juridice a determinat necesitatea de a le clasifica, de a le ordona într-un anume mod. Pentru aceasta se folosesc diferite criterii, care, în opinia celor mai mulți autori recunoscuți în doctrină, ar fi: obiectul pe care îl reglementează, forța juridică, sfera de aplicare (la care unii adaugă și gradul de generalitate), structura normei, modul de reglementare a conduitei[1].

O astfel de clasificare se impune și în ceea ce privește mulțimea normelor juridice de drept administrativ, unde unii dintre autori s-au folosit de două criterii[2], iar alții au optat pentru mai multe astfel de criterii[3].

2.1. Clasificarea normelor de drept administrativ în cazul folosirii a două criterii

Cele două criterii sunt *obiectul de reglementare* și *sfera de cuprindere* și, pentru fiecare criteriu, s-au identificat trei categorii de norme, după cum urmează:

a) După *obiectul reglementării*, se regăsesc trei categorii[4]:

1. norme organice – prin care se reglementează înființarea, organizarea, funcționarea și desființare unor structuri administrative.

Normele organice sunt cuprinse în legi organice, legi ordinare, dar și în reglementări proprii ale administrației publice[5], dintre care menționăm:

– Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor și Legea administrației publice locale nr. 215/2001 – care sunt legi organice;

– Legea nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale[6] și O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Internelor și Reformei Administrative (în prezent Ministerul Afacerilor Interne – *n.a.*)[7], cu modificările și completările ulterioare – ca acte normative ordinare;

– H.G. nr. 144/2010 privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, menționată mai sus;

2. norme de drept material – care reglementează drepturile și obligațiile subiectelor de drept administrativ (pentru structuri administrative și pentru unele categorii de particulari – persoane fizice sau juridice). Se dau ca exemple două hotărâri ale Guvernului: una care privește organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice[8] și cealaltă pentru aprobarea Normelor de aplicare a Legii nr. 329/2003 privind exercitarea profesiei de detectiv particular[9];

---

[1] A se vedea, în acest sens, E.E. Ștefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 41-42.

[2] A se vedea I. Boghirnea, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Sitech, Craiova, 2010; A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 146; C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 67 și urm.; M. Preda, *op. cit.*, p. 30 și urm.; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 35-38.

[3] A se vedea, în acest sens, și I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 33-35.

[4] V. Gilescu, *Drept administrativ*, 1986, p. 164, *apud* C. Manda, *op. cit.*, p. 67 și D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 78.

[5] I. Santai, *op. cit.*, p. 34.

[6] M. Of. nr. 654 din 28 iulie 2006.

[7] Publicată în M. Of. nr. 309 din 9 mai 2007, aprobată prin Legea nr. 15/2008 (M. Of. nr. 127 din 19 februarie 2008), cu modificările și completările ulterioare. În prezent este vorba despre Ministerul Afacerilor Interne, înființat prin reorganizarea Ministerului Administrației și Internelor, prin O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative (M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012).

[8] H.G. nr. 1/2013 (M. Of. nr. 14 din 8 ianuarie 2013), cu modificările și completările ulterioare.

[9] H.G. nr. 1666/2004 pentru aprobarea Normelor de aplicare a Legii nr. 329/2003 privind exercitarea profesiei de detectiv particular (M. Of. nr. 987 din 27 octombrie 2004).

3. norme de drept procesual sau procedural – categorie în care se regăsesc norme de drept administrativ care reglementează modul de desfăşurare (procedura) a activităţilor autorităţilor publice şi modul de soluţionare a unor conflicte juridice în care cel puţin unul dintre subiecţi este din sfera administraţiei publice[1] sau, mai direct spus, soluţionarea litigiilor dintre administraţie şi administraţi[2]. În această categorie se regăsesc numeroase norme, cum ar fi cele cuprinse în:

– art. 27 din Legea nr. 90/2001 referitor la procedura ce se aplică de Guvern pentru adoptarea de hotărâri şi ordonanţe. Aici se precizează pe scurt elementele de procedură: adoptă hotărâri şi ordonanţe în prezenţa majorităţii membrilor săi; hotărârile şi ordonanţele se adoptă prin consens; dacă nu se realizează consensul, hotărăşte primul-ministru. Prevederile se aplică şi în cazul documentelor şi al altor măsuri dezbătute în Guvern. Hotărârile şi ordonanţele Guvernului se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I;

– dispoziţiile de la Capitolul II („Constatarea contravenţiei", art. 15-20) şi cele de la Capitolul III („Aplicarea sancţiunilor contravenţionale", art. 21-30) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor;

– majoritatea prevederilor din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Dăm ca exemplu art. 17 referitor la judecarea cererilor: „(1) Cererile adresate instanţei se judecă de urgenţă şi cu precădere în şedinţă publică, în completul stabilit de lege. (2) Pentru cererile formulate în baza prezentei legi se percep taxele de timbru prevăzute de Legea nr. 146/1997 privind taxele judiciare de timbru, cu modificările şi completările ulterioare (abrogată prin O.U.G. nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru[3] – *n.a.*), pentru cauzele neevaluabile în bani, cu excepţia celor care au ca obiect contractele administrative, care se vor taxa la valoare. (3) Hotărârile se redactează şi se motivează în cel mult 30 de zile de la pronunţare".

b) După *sfera de cuprindere*, sunt recunoscute tot trei categorii[4]:

1. norme generale – sunt normele ce au o mare sferă de reglementare şi, astfel, şi cea mai largă aplicabilitate. Ele sunt norme ce se aplică pentru majoritatea organelor administraţiei publice (de exemplu, Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, republicată, cu modificările şi completările ulterioare);

2. norme speciale – reprezintă o categorie în care sunt incluse acele norme care reglementează numai o anumită problemă sau care se referă la o anume categorie de subiecţi ai administraţiei publice, altfel spus, astfel de norme reglementează o sferă restrânsă de relaţii sociale. Un exemplu sugestiv poate fi Legea nr. 90/2001 de organizare şi funcţionare a Guvernului României şi a ministerelor, lege care se adresează doar celor care fac parte din această componentă a executivului. Un alt exemplu de normă specială este prevederea cuprinsă în Legea nr. 215/2001 referitoare la modul cum se pot adopta diverse hotărâri în consiliile locale. Astfel, dacă la alin. (1) al art. 45 se prevede că adoptarea hotărârilor în consiliul local se face *cu votul majorităţii membrilor prezenţi*, la alin. (2) al aceluiaşi articol se prevede excepţia pentru anume cazuri (cum ar fi aprobarea bugetului local, contractarea de împrumuturi sau celelalte expres menţionate în textul legii), care se poate face numai *cu votul majorităţii consilierilor locali în funcţie*, aceasta presupunând *majoritatea absolută*;

3. norme de excepţie – normele care reglementează numai situaţii cu totul deosebite (apărute în situaţii absolut speciale, excepţionale). Se pot da ca exemple rechiziţionarea

[1] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 78 şi M. Preda, *op. cit.*, p. 31.

[2] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 89.

[3] M. Of. nr. 392 din 29 iunie 2013.

[4] A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 25; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 38; M.E. Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi, 2015, p. 12.

de bunuri aparținând agenților economici, instituțiilor publice, celorlalte persoane juridice și persoanelor fizice și chemarea cetățenilor apți de muncă pentru prestări de servicii, în condițiile prevăzute de lege, în conformitate cu prevederile art. 22 din Legea apărării naționale nr. 45/1994, la proclamarea stării de asediu sau de urgență, la declararea mobilizării ori a stării de război, sau „aprobarea scoaterii din rezervele de stat a unor cantități de produse și acordarea acestora ca ajutoare umanitare interne de urgență, cu titlu gratuit, în sprijinul populației afectate de inundațiile din perioada 12-15 septembrie 2014"[1].

Sunt de remarcat următoarele aspecte specifice:

– o *normă specială* reprezintă o *derogare de la norma generală* de același rang, devenind prioritară în raport cu aceasta;

– *norma excepțională* derogă și de la *normele generale*, dar și de la *cele speciale* de același rang, iar ea se va aplica întotdeauna cu prioritate în raport cu oricare dintre celelalte două;

– *ambele categorii* se aplică doar în cazurile prevăzute ca atare în lege sau o altă reglementare în vigoare; ele pot deroga de la normele generale de același rang, pentru că au fost adoptate sau emise pentru a reglementa o situație specială ori una excepțională[2].

2.2. Clasificarea normelor de drept administrativ în cazul folosirii mai multor criterii

Cele două criterii menționate (*obiectul de reglementare* și *sfera de cuprindere*), cât și categoriile de norme se regăsesc și în această variantă. Deosebirea față de precedenta constă în folosirea și a altor criterii, cum ar fi: *funcția dreptului administrativ*, *specificul raporturilor sociale pe care îl reglementează*, *gradul de impunere a normelor* (caracterul dispoziției), dar și *forța juridică a acestor norme*.

În cele ce urmează vom prezenta câteva categorii de norme, cu precizarea că, pentru menținerea modului de prezentare adoptat mai sus, ordonarea lor va fi făcută în continuarea celor dintâi, astfel:

c) După criteriul *funcției dreptului administrativ*[3] care se realizează prin norma respectivă:

1. norme organice – sunt norme adoptate în scopul organizării structurilor din administrație. Se pot da ca exemple legile și hotărârile Guvernului prin care se stabilesc organizarea și funcționarea unor autorități administrative (Guvernul, consiliile locale, ministerele etc.);

2. norme de structurare în sistem a altor categorii de norme administrative – un exemplu în acest sens se regăsește în art. 135 din Constituție, unde se pun în evidență principiile care stau la baza economiei: „Economia României este economie de piață, bazată pe libera inițiativă și concurență", stabilindu-se astfel principiile care stau la baza activităților economice și imprimând orientările pentru celelalte norme care vor reglementa categoria specifică de relații sociale;

3. norme de garantare a aplicării altor categorii de norme juridice – așa cum reiese, sunt norme juridice administrative care garantează aplicarea celorlalte norme, de același rang sau de pe o poziție inferioară, prin care se reglementează normele care privesc coordonarea, implementarea de norme specifice unui domeniu. De exemplu, art. 19 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului[4] prevede că

[1] H.G. nr. 796/2014 (M. Of. nr. 684 din 18 septembrie 2014).

[2] A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 25.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 147.

[4] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008, cu modificările și completările ulterioare.

prefectul asigură, la nivelul judeţului sau municipiului Bucureşti, aplicarea şi respectarea Constituţiei, a legilor, ordonanţelor şi a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative;

4. norme de apărare a unor valori sociale – în această categorie intră reglementările din actele normative care prevăd sancţiuni contravenţionale, deci normele contravenţionale. Regimul juridic al normelor contravenţionale este stabilit în O.G. nr. 2/2001. Un exemplu de reglementare este şi Legea nr. 307/2006 privind apărarea împotriva incendiilor[1], cu modificările şi completările ulterioare, care la art. 1 alin. (1) prevede asigurarea intervenţiei operative „în scopul prevenirii şi reducerii riscurilor de producere a incendiilor şi asigurării intervenţiei operative pentru limitarea şi stingerea incendiilor, în vederea evacuării, salvării şi protecţiei persoanelor periclitate, protejării bunurilor şi mediului împotriva efectelor situaţiilor de urgenţă determinate de incendii", iar în Capitolul V („Răspunderea juridică"), la art. 43 şi art. 44, precizează că „Încălcarea dispoziţiilor prezentei legi atrage răspunderea disciplinară, contravenţională, materială, civilă sau penală, după caz", respectiv „Constituie contravenţii următoarele fapte şi se sancţionează după cum urmează: a) cu amendă de la (...)";

5. norme de contencios administrativ – care reglementează soluţionarea unor conflicte între părţi, în care cel puţin una este o autoritate publică. Sediul unor astfel de norme se găseşte în Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

d) După *specificul raporturilor sociale pe care le reglementează*, normele de drept administrativ se pot grupa în norme care reglementează:

– organizarea şi funcţionarea autorităţilor administrative publice şi raporturile dintre ele;

– raporturile dintre autorităţile publice, pe de o parte, şi persoanele fizice şi juridice, pe de alta;

– statutul funcţionarilor publici;

– răspunderea autorităţilor administraţiei publice;

– răspunderea contravenţională a persoanelor fizice şi juridice;

– controlul administrativ;

– instituţia contenciosului administrativ;

– principiile şi procedura după care se desfăşoară activitatea autorităţilor administraţiei publice[2].

e) După *gradul de impunere a normelor*[3] (sau *conduita prescrisă* ori *caracterul dispoziţiei* din normă), în doctrină se regăsesc categoriile studiate în cadrul teoriei generale a dreptului:

1. norme imperative (sau *onerative*) – sunt normele prin care subiectele vizate sunt obligate să efectueze o anume acţiune, evident de natură administrativă, acestea constituind majoritatea, întrucât prin ele se poate prevedea obligativitatea de a săvârşi o anume acţiune de administraţie publică.

Se poate spune că, „ori de câte ori suntem în prezenţa unor norme imperative concretizate în formulări precum «va emite, va aproba, este obligatoriu» sau similare, subiectul trebuie să facă ceea ce formează structura atribuţiei publice"[4].

Două exemple:

– prefecţii sunt obligaţi să comunice ordinele emise (ordine referitoare la măsurile cu caracter tehnic şi de specialitate care privesc un serviciu public deconcentrat – *n.a.*) conducătorului instituţiei ierarhic superioare serviciului public deconcentrat [art. 28 alin. (1) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului];

---

[1] M. Of. nr. 633 din 21 iulie 2006.

[2] A se vedea, în acest sens, şi Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 78 şi R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 28.

[3] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 34.

[4] E. Popa, *Mari instituţii ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 72.

– secretarul unității administrativ-teritoriale participă la ședințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean [art. 117 lit. b) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale];

2. norme prohibitive – sunt cele prin care se interzic anumite acțiuni, acte sau fapte, altfel spus, care obligă la inacțiune. Poate fi sugestivă prevederea de la art. 116 alin. (3) din Legea nr. 215/2001: „Secretarul unității administrativ-teritoriale nu poate fi soț, soție sau rudă de gradul întâi cu primarul sau cu viceprimarul (...)";

3. norme permisive – sunt normele care prevăd posibilitatea ca subiectul să își aleagă singur conduita, să facă sau să nu facă un anume act ori fapt, acționând după propria sa apreciere[1]. Un exemplu poate fi dispoziția care prevede că primarul poate delega atribuțiile ce îi sunt conferite de lege şi alte acte normative viceprimarului, secretarului unității administrativ-teritoriale sau altor instituții şi persoane [art. 65 din Legea nr. 215/2001].

Pentru a fi în prezența dreptului de apreciere a oportunității acțiunii administrative, normele juridice trebuie să conțină formulări de genul: „primarul poate emite"; „consiliul local poate aprecia"; „prefectul poate exercita acțiunea în contencios administrativ"[2] şi altele asemănătoare.

f) După criteriul *forței juridice a normelor* – deja cunoscut de la tema privind izvoarele dreptului –, se întâlnesc: Constituția, legile [legile de revizuire a Legii fundamentale a statului, conform art. 73 alin. (2) din Constituție, legea organică, legea ordinară şi legea-cadru], ordonanța de urgență, ordonanța simplă, hotărârile de Guvern, ordinele şi instrucțiunile miniştrilor şi ale conducătorilor celorlalte autorități, actele emise de conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi alte organe ale administrației publice centrale specializate (decizii, dispoziții), acte emise de autoritățile administrației publice locale (hotărâri ale consiliilor locale sau județene şi dispoziții ale primarilor sau ale președinților consiliilor județene), ordinele prefecților[3].

§3. Structura normei de drept administrativ

Structura normelor juridice este tratată la teoria generală a dreptului, prin structură înțelegându-se modul de alcătuire, conținutul şi forma normei juridice[4]. Aici amintim doar că norma juridică, expresie sintetică a unei reglementări, are două aspecte – structura internă şi structura externă[5] – care se regăsesc şi la normele de drept administrativ.

Structura internă, numită, de regulă, şi *structura logico-juridică*, reprezintă alcătuirea logică a normei juridice, iar *structura externă*, numită şi *structura tehnico-juridică* sau *tehnico-legislativă*, reprezintă modul de exprimare (de formulare) a elementelor structurii interne a normelor în cadrul actelor normative[6].

3.1. Structura internă sau logico-juridică a normelor de drept administrativ

Din punct de vedere al alcătuirii (organizării) formei interne şi conținutului (*structura logico-juridică*), orice normă juridică cuprinde trei părți (numită şi *structură trihotomică*[7]): *ipoteza*, *dispoziția* şi *sancțiunea*[8].

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 90.
[2] E. Popa, *op. cit.*, p. 72.
[3] A se vedea, de exemplu, M. Preda, *op. cit.*, p. 21-29.
[4] A. Sida, *op. cit.*, p. 115.
[5] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 50.
[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 75.
[7] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 141.
[8] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 72-75; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 35-37.

Această alcătuire trihotomică[1] corespunde concepției logice conform căreia orice normă juridică trebuie să prevadă împrejurările sau condițiile în care unele subiecte de drept vor avea o anumită conduită (ipoteza), apoi care este conduita prescrisă (dispoziția) şi, în sfârşit, ce se întâmplă în cazul în care nu este urmată conduita prescrisă (sancțiunea)[2].

3.1.1. Ipoteza

Amplasată, de regulă, în prima parte a normei de drept administrativ, ipoteza cuprinde:
a) circumstanțele (împrejurările, condițiile, situațiile) în care se aplică norma şi
b) subiectele la care se referă aceasta.

Întrucât scopul normelor de drept administrativ este de a crea condițiile pentru satisfacerea interesului public, se impune o detaliere substanțială a acestei părți componente a normei cu privire la: definiții; înțelesul termenilor utilizați; scopul acțiunilor organelor implicate; împrejurările, condițiile şi/sau situațiile în care se aplică norma juridică; principiile folosite etc.

Prin această explicitare mai detaliată „se oferă subiectelor raporturilor juridice elemente suficiente în vederea identificării cadrului legal al acțiunilor ce trebuie desfăşurate de ele"[3], aceste subiecte putând fi persoanele fizice sau juridice vizate de norma juridică respectivă.

Analizând, ca exemplu, Legea nr. 307/2006 cu privire la apărarea împotriva incendiilor, se observă că *ipoteza* este prezentată şi dezvoltată la Capitolul I „Dispoziții generale", unde sunt explicitate:

– la art. 1 alin. (1), *definiția* apărării împotriva incendiilor, ca fiind „ansamblul integrat de activități specifice, măsuri şi sarcini organizatorice, tehnice, operative, cu caracter umanitar şi de informare publică (...)" şi apoi *scopul*: „în scopul prevenirii şi reducerii riscurilor de producere a incendiilor şi asigurării intervenției operative pentru limitarea şi stingerea incendiilor, în vederea evacuării, salvării şi protecției persoanelor periclitate, protejării bunurilor şi mediului împotriva efectelor situațiilor de urgență determinate de incendii";

– la art. 1 alin. (2) sunt *explicitați termenii şi expresiile* referitoare la situații de urgență, factori şi tipuri de risc, intervenție operativă şi evacuare (menționați şi utilizați în O.U.G. nr. 21/2004[4]) şi termenii şi expresiile specifice apărării împotriva incendiilor;

– la art. 2 se precizează *genul de activitate* (de interes public, național, cu caracter permanent), dar şi *subiectele juridice* – cine trebuie să participe la acțiunile necesare (obligatoriu autoritățile administrației publice centrale şi locale, precum şi toate persoanele fizice şi juridice aflate pe teritoriul României, în condițiile legii).

Un alt exemplu este Legea de autorizare a executării lucrărilor de construcții[5]. Ipoteza este amplă, distribuită în mai multe articole, dintre care:

– la art. 1 alin. (1) se menționează o *primă condiție* în care se poate realiza o lucrare pentru o construcție: „Executarea lucrărilor de construcții este permisă numai pe baza unei autorizații de construire sau de desființare, emisă în condițiile prezentei legi, la solicitarea titularului unui drept real asupra unui imobil – teren şi/sau construcții – identificat prin număr cadastral, în cazul în care legea nu dispune altfel";

---

[1] *Trihotomic* – împărțit în trei părți, conform Fl. Marcu, C. Maneca, *Dicționar de neologisme*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1978, p. 1105.
[2] A se vedea I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 50 şi urm.; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 84.
[3] A se vedea, în acest sens, Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 79.
[4] O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență (M. Of. nr. 361 din 26 aprilie 2004), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 15/2005 (M. Of. nr. 190 din 7 martie 2005), cu modificările şi completările ulterioare.
[5] Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, republicată (M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

– la art. 2 alin. (1) este *definită autorizația* – constituie actul final de autoritate al administrației publice locale pe baza căruia este permisă executarea lucrărilor de construcții corespunzător măsurilor prevăzute de lege referitoare la amplasarea, conceperea, realizarea, exploatarea şi postutilizarea construcțiilor, iar la alin. (2) sunt menționate şi condițiile de emitere a autorizației, astfel: autorizația de construire se emite în baza documentației pentru autorizarea executării lucrărilor de construcții, elaborată în condițiile legii, în temeiul şi cu respectarea prevederilor documentațiilor de urbanism, avizate şi aprobate potrivit legii.

– la art. 2 alin. (2[1]) este inclusă *procedura de autorizare* a executării lucrărilor de construcții, care începe odată cu depunerea cererii pentru emiterea certificatului de urbanism în scopul obținerii, ca act final, a autorizației de construire şi cuprinde ca etape emiterea certificatului de urbanism, emiterea punctului de vedere al autorității competente pentru protecția mediului pentru investițiile care nu se supun procedurilor de evaluare a impactului asupra mediului ş.a.m.d.;

– la art. 4 sunt menționate *subiectele normei* (autorizațiile se emit de preşedinții consiliilor județene, de primarul general al municipiului Bucureşti, de primarii municipiilor, sectoarelor municipiului Bucureşti, ai oraşelor şi comunelor pentru executarea lucrărilor definite în lege); alte subiecte vor fi cei care depun documentația pentru obținerea autorizației de construire (persoane fizice sau juridice, în condițiile în care îndeplinesc condițiile cerute de lege).

Pentru *împrejurări, condiții şi situații*, se pot aduce în discuție următoarele:

Exemplul nr. 1: prevederile de la art. 2 din Legea nr. 422/2001[1]: alin. (2): „Activitățile şi măsurile de protejare a monumentelor istorice se realizează în interes public. În condițiile prezentei legi intervențiile asupra monumentelor istorice pot constitui cauză de utilitate publică"; alin. (5): „Asupra monumentelor istorice se pot aplica servituți de utilitate publică instituite potrivit legii".

Exemplul nr. 2: prevederile de la art. 1 şi art. 2 din Legea privind organizarea şi desfăşurarea adunărilor publice[2];

Exemplul nr. 3: prevederea din art. 3 alin. (1) din Legea privind recensământul general agricol[3] din anul 2008: „Recensământul general agricol are ca obiectiv culegerea datelor şi obținerea informațiilor privind principalele caracteristici ale exploatațiilor agricole, cum sunt: identificarea în teritoriu a unităților de recenzare şi statutul juridic al acestora,

[1] Lege nr. 422/2001 privind protejarea monumentelor istorice, republicată (M. Of. nr. 938 din 20 noiembrie 2006), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] Legea nr. 60/1991 privind organizarea şi desfăşurarea adunărilor publice, republicată (M. Of. nr. 186 din 14 martie 2014), prevede: „Art. 1. (1) Libertatea cetățenilor de a-şi exprima opiniile politice, sociale sau de altă natură, de a organiza mitinguri, demonstrații, manifestații, procesiuni şi orice alte întruniri şi de a participa la acestea este garantată prin lege. Asemenea activități se pot realiza numai paşnic şi fără niciun fel de arme. (2) Adunările publice – mitinguri, demonstrații, manifestații, competiții sportive, procesiuni şi altele asemenea –, ce urmează să se desfăşoare în piețe, pe căile publice ori în alte locuri în aer liber, se pot organiza numai după declararea prealabilă prevăzută de prezenta lege. (3) Pentru competițiile sportive internaționale, precum şi pentru manifestările sportive internaționale, declararea prealabilă este obligatorie, indiferent de locul de desfăşurare a acestora".

„Art. 2. Adunările publice trebuie să se desfăşoare în mod paşnic şi civilizat, cu protecția participanților şi a mediului ambiant, fără să stânjenească folosirea normală a drumurilor publice, a transportului în comun, cu excepția celor autorizate, funcționarea instituțiilor publice sau private, a celor de învățământ, cultură şi sănătate, a unităților economice ori să degenereze în acțiuni turbulente de natură a pune în primejdie ordinea şi liniştea publică, siguranța persoanelor, integritatea corporală, viața sau bunurile acestora ori ale domeniului public, şi nu pot fi continuate după ora 23,00, caz în care intră sub incidența dispozițiilor Legii nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii şi liniştii publice, republicată".

[3] Legea nr. 153/2008 privind efectuarea recensământului general agricol din România (M. Of. nr. 544 din 18 iulie 2008).

utilizarea suprafeţelor agricole pe forme de administrare, suprafeţele agricole cultivate, plantaţiile viti-pomicole, irigaţiile, efectivele de animale, utilajele şi maşinile agricole, construcţiile cu destinaţie agricolă, persoanele care desfăşoară activităţi agricole".

Pentru *subiectele de drept referite de normă*, se poate lua ca exemplu prevederea de la art. 1 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care se referă la persoane (cum s-a mai spus, fizice sau juridice), dar şi la grupuri de persoane fără personalitate juridică ori organisme sociale. Un alt exemplu este cel oferit de Legea nr. 21/1996 a concurenţei, republicată[1], care la art. 1 precizează *scopul*, la art. 2 prevede *„persoanele" implicate*, iar la art. 3 *autoritatea administrativă* în domeniul concurenţei, astfel:

– art. 1: „Prezenta lege are drept *scop* protecţia, menţinerea şi stimularea concurenţei şi a unui mediu concurenţial normal, în vederea promovării intereselor consumatorilor" (s.n.);

– art. 2 alin. (1): „Dispoziţiile prezentei legi *se aplică actelor şi faptelor care restrâng, împiedică sau denaturează concurenţa, săvârşite de*: a) *întreprinderi sau asociaţii de întreprinderi – persoane fizice sau juridice* – de cetăţenie, respectiv de naţionalitate română sau străină, denumite în continuare *întreprinderi*; b) *autorităţile şi instituţiile administraţiei publice centrale sau locale*, în măsura în care acestea, prin deciziile emise sau prin reglementările adoptate, intervin în operaţiuni de piaţă, influenţând direct sau indirect concurenţa, cu excepţia situaţiilor când asemenea măsuri sunt luate în aplicarea altor legi sau pentru apărarea unui interes public major" (s.n.);

– art. 3 alin. (1): „Punerea în aplicare a prezentei legi este încredinţată *Consiliului Concurenţei* ca autoritate naţională în domeniul concurenţei. Consiliul Concurenţei este *autoritate administrativă autonomă*, învestită în acest scop, în condiţiile, modalităţile şi limitele stabilite prin dispoziţiile prezentei legi" (s.n.).

Pentru *principiile folosite de subiecţi*, se poate vedea art. 5 din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, în baza căruia „Activitatea prefectului se întemeiază pe *principiile*: a) egalităţii, imparţialităţii şi obiectivităţii; b) transparenţei şi liberului acces la informaţiile de interes public; c) eficienţei; d) responsabilităţii; e) profesionalizării; f) orientării către cetăţean". Un alt exemplu convingător în acest sens poate fi art. 3 din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată[2], cu modificările şi completările ulterioare, care prevede că „Principiile care stau la baza exercitării funcţiei publice sunt: a) legalitate, imparţialitate şi obiectivitate; b) transparenţă; c) eficienţă şi eficacitate; d) responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale; e) orientare către cetăţean; f) stabilitate în exercitarea funcţiei publice; g) subordonare ierarhică".

În situaţiile în care ipoteza este suficient de bine detaliată şi se regăsesc bine explicitate împrejurările în care se aplică dispoziţia normei, se spune că este o *ipoteză strict* sau *absolut determinată*. O astfel de situaţie pune în evidenţă „competenţa legată a autorităţilor publice", caz în care „acestea nu fac decât să constate existenţa împrejurărilor prevăzute în ipoteza normei şi să urmeze conduita prescrisă, fără a avea o marjă de apreciere în ce priveşte stabilirea în concret a condiţiilor de aplicare a dispoziţiei"[3]. Un exemplu de astfel de ipoteză: „Consiliul judeţean se întruneşte în şedinţă ordinară în fiecare lună, la convocarea preşedintelui consiliului judeţean", conform art. 94 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

Dacă împrejurările în care se aplică norma sunt enunţate în general (nu sunt precizări clare, ipoteza nu mai este precis conturată, ca la cazul precedent) şi autoritatea are libertatea de a stabili existenţa concretă a împrejurărilor pentru care se va aplica dispoziţia normei şi, în funcţie de aceasta, să aleagă sau să decidă dacă va executa ori nu ceea ce

[1] M. Of. nr. 153 din 29 februarie 2016.
[2] M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.
[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 85.

prevede norma juridică, avem de-a face cu o *ipoteză relativ determinată*. În aceste cazuri, se creează posibilitatea de a se aplica *puterea discreționară* (pentru că legiuitorul a considerat, la alcătuirea normei respective, că autoritățile amintite au *competența de apreciere*[1]). Așa, de exemplu, primul-ministru poate solicita Parlamentului ca unii dintre miniștri să aibă și calitatea de ministru de stat, după cum se prevede în art. 37 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.

Din exemplele de mai sus se observă că ipoteza, de regulă, cuprinde mai multe împrejurări și, ca atare, din cuprinsul normei respective se va deduce dacă toate (cumulativ) sau fiecare în parte pot să determine aplicarea dispoziției, aceasta evidențiind o *ipoteză complexă*. De exemplu, la art. 69 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 se arată că mandatul primarului poate înceta în două situații care sunt total diferite, fiecare în parte putând conduce la acest final. Aplicarea cumulativă a condițiilor din normă poate fi exemplificată prin art. 37 din Constituție, referitor la dreptul de a fi ales, pentru care se cere a fi îndeplinite (simultan) condițiile: să aibă drept de vot, cetățenia română, să nu îi fie interzisă asocierea în partide politice, să fi împlinit vârsta minim cerută (23 de ani pentru Camera Deputaților sau pentru organele administrației publice locale, respectiv 33 de ani pentru Senat ori 35 de ani pentru funcția de Președinte al României).

Spre deosebire de cazurile de mai sus, se întâlnește și ipoteza care are în vedere o singură împrejurare în care se aplică dispoziția[2], situându-ne în acest caz în fața unei *ipoteze simple*.

3.1.2. Dispoziția

Dispoziția *este partea nelipsită a normei juridice*, iar în cazul dreptului administrativ, *dispoziția normelor trebuie să fie, în principiu, imperativă, fiindcă oricare dintre autoritățile și instituțiile administrative acționează în realizarea puterii publice*[3].

Un exemplu poate fi identificat în Legea nr. 307/2006 privind apărarea împotriva incendiilor, care la art. 3 alin. (1) stabilește atât *subiectul*, cât și dispoziția: *cine coordonează, controlează și acordă asistență tehnică* de specialitate (Ministerul Afacerilor Interne, la nivel central prin Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, iar la nivel local prin inspectoratele pentru situații de urgență județene și al municipiului București), iar la alin. (2) *cine elaborează strategia națională de apărare împotriva incendiilor* (Inspectoratul General pentru Situații de Urgență). La art. 5 se precizează o dispoziție: „Persoanele fizice și juridice răspund, potrivit legii, de stabilirea și aplicarea măsurilor de apărare împotriva incendiilor, precum și de consecințele producerii incendiilor".

Unii dintre autori opiniază pentru clasificarea dispozițiilor din norme în două categorii: *dispoziții imperative* (care pot fi *onerative și prohibitive*) și *permisive*[4]. *Dispoziția imperativă* este o dispoziție categorică, prin care se impune o anumită conduită, de la care subiectul nu se poate abate[5]. Dacă obligă la realizarea unei acțiuni, ea se numește *dispoziție onerativă*. Petru ca o normă să fie caracterizată că include o astfel de dispoziție, trebuie să cuprindă „obligația de a săvârși anumite acțiuni"[6]. Exemplu: la art. 56 alin. (1) din Constituție se prevede că „Cetățenii au *obligația* să contribuie, prin impozite și prin taxe, la cheltuielile publice" sau la alin. (2) al aceluiași articol că „Sistemul legal de impuneri *trebuie* să asigure așezarea justă a sarcinilor fiscale", iar la art. 53 alin. (2) teza a II-a că „Măsura *trebuie* să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 75 și urm.
[2] A se vedea I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 52.
[3] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 51.
[4] A se vedea, în acest sens, C. Manda, *op. cit.*, p. 66.
[5] A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 143.
[6] A. Sida, *op. cit.*, p. 121.

aplicată în mod nediscriminatoriu şi fără a aduce atingere existenţei dreptului sau a libertăţilor" (s.n.). Asemănătoare este şi dispoziţia din art. 20 din Legea nr. 307/2006: „Persoanele fizice, asociaţiile familiale sau persoanele juridice care deţin părţi din acelaşi imobil *trebuie* să colaboreze pentru îndeplinirea *obligaţiilor* ce le revin din prezenta lege, în vederea asigurării măsurilor de apărare împotriva incendiilor pentru întregul imobil" (s.n.).

O altă situaţie se întâlneşte atunci când dispoziţia imperativă obligă subiectul de la a se abţine de la o acţiune (de a nu face o acţiune); ea se numeşte *dispoziţie prohibitivă* (interzice, opreşte ceva în mod legal) şi se regăseşte în diverse norme de drept care cuprind (dispun) o interdicţie, cum ar fi:

– art. 56 alin. (3) din Constituţie; „Orice alte prestaţii *sunt interzise*, în afara celor stabilite prin lege, în situaţii speciale" (s.n.);

– art. 22 lit. c) din Legea nr. 307/2006 referitor la obligaţiile principale ale salariaţilor la locul de muncă: *să nu efectueze manevre nepermise sau modificări* neautorizate ale sistemelor şi instalaţiilor de apărare împotriva incendiilor.

Dispoziţiile permisive. Dacă din formularea normei rezultă că *subiectul are libertatea să aleagă între a face anumite acţiuni posibile sau a nu le face*, dispoziţia este permisivă. De exemplu: art. 53 alin. (1) din Constituţie arată că „Exerciţiul unor drepturi sau al unor libertăţi *poate* fi restrâns numai prin lege şi numai dacă se impune (...)" sau la alin. (2) că „Restrângerea *poate* fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică" (s.n.). Un alt exemplu este cel menţionat de alin. (3) al art. 3 din Legea nr. 119/1996 privind actele de stare civilă[1], unde se precizează că „Primarii şi şefii misiunilor diplomatice şi ai oficiilor consulare de carieră ale României *pot* delega sau retrage, după caz, exercitarea atribuţiilor de ofiţer de stare civilă viceprimarului, secretarului unităţii administrativ-teritoriale sau altor funcţionari publici din aparatul propriu cu competenţă în acest domeniu, respectiv diplomatului care îndeplineşte funcţii consulare, unuia dintre funcţionarii consulari sau angajaţii consulari" (s.n.).

3.1.3. Sancţiunea

Sancţiunea este un element de structură internă (logico-juridică) a normelor juridice, inclusiv a normelor de drept administrativ. Sancţiunea este luată împotriva voinţei celui care încalcă dispoziţiile normelor de drept şi este aplicată de organe special abilitate în acest sens, scopul aplicării sale fiind repararea prejudiciului, restabilirea ordinii încălcate, prevenirea săvârşirii de astfel de acţiuni[2]. Dacă în alte ramuri ale dreptului (de exemplu, dreptul penal) sancţiunea poate fi regăsită expres în conţinutul normei juridice, în dreptul administrativ, datorită finalităţii lor imediate – realizarea interesului public –, vom observa că sancţiunea apare la sfârşitul actului normativ sau o regăsim în alte acte normative, utilizându-se norma de trimitere[3].

Cele mai multe reglementări în vigoare prevăd expres o serie de sancţiuni, care pot fi clasificate după mai multe criterii, cum ar fi:

– *obiectul la care se referă sancţiunea*[4] (la *acte juridice* – anulare, suspendare; la *persoane, instituţii, autorităţi publice* – amendă, avertisment; la *bunuri* – demolarea unei construcţii executate ilegal etc.). Aici se poate da ca exemplu prevederea art. 24[1] alin. (1) din Legea nr. 50/1991: „Instanţa de judecată, prin hotărârea prin care soluţionează fondul cauzei, poate dispune încadrarea lucrărilor în prevederile autorizaţiei sau desfiinţarea construcţiilor realizate nelegal";

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 339 din 18 mai 2012, cu modificările şi completările ulterioare.
[2] A. Sida, *op. cit.*, p. 124.
[3] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 53.
[4] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 75.

– *forma răspunderii administrative* a sancțiunilor cuprinse în norma de drept administrativ (*administrativ-disciplinare* – destituirea din funcție, revocarea alegerii etc., care sunt aplicabile în cazul unor abateri; *administrativ-contravenționale* – amenda, confiscarea etc., aplicabile în cazul săvârșirii ilicitului contravențional; *administrativ-patrimoniale* – obligarea la repararea prejudiciului produs printr-o daună materială sau morală, aplicabilă atunci când s-a săvârșit o faptă cauzatoare de prejudicii materiale și morale)[1];

– *gradul de determinare a sancțiunii* (*determinate*, *relativ determinate*, *alternative* și *cumulative*)[2].

Se spune despre o sancțiune că este *determinată* (sau *absolut determinată*) dacă sunt îndeplinite cumulativ două calități: este *precis stabilită* și *organul competent* să o aplice *nu are nicio marjă de apreciere* în ceea ce privește determinarea în concret a sancțiunii.

Un exemplu: *demiterea unui viceprimar.* Conform art. 69 alin. (1) din Legea nr. 393/2004[3], pentru abateri grave și repetate, săvârșite în exercitarea mandatului, persoanelor în cauză li se pot aplica sancțiuni, la lit. d) fiind prevăzută *eliberarea din funcție.* Condițiile sunt explicitate la alin. (3) [în cazul sancțiunii prevăzute la lit. d), hotărârea se ia cu votul secret a cel puțin două treimi din numărul consilierilor în funcție] și (4).

O sancțiune este *relativ determinată* atunci când „se prevăd limitele unui maxim sau ale unui minim, urmând ca sancțiunea concretă să o stabilească organul de aplicare"[4]. Ca exemplu se va lua sancțiunea aplicată viceprimarului, președintelui sau vicepreședintelui consiliului județean prin diminuarea indemnizației cu 5-10% pe timp de 1-3 luni, conform art. 69 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 393/2004. De data aceasta, autoritatea competentă (de exemplu, consiliul local, la propunerea motivată a primarului) va analiza împrejurările și condițiile în care s-a produs abaterea și va decide, într-o hotărâre, sancțiunea aplicată (cum ar fi diminuarea indemnizației cu 5% pe o durată de o lună de zile).

Sancțiunea este *alternativă* în condițiile în care se prevede în norma juridică posibilitatea ca organul competent să aibă de ales între mai multe sancțiuni posibile sau este *cumulativă* dacă, în condițiile respective, trebuie să aplice două sau mai multe sancțiuni.

Dacă texul legii prevede una sau mai multe urmări nefavorabile, distingem *sancțiuni unice* (pentru fapta respectivă se prevede o singură consecință nefavorabilă) și *sancțiuni multiple*[5], dacă în normă sunt cuprinse două sau mai multe consecințe nefavorabile.

Alte norme de drept administrativ nu conțin și partea de sancțiuni, dar trebuie înțeles că, „dacă norma, în structura ei, nu prevede expres consecințele în cazul nerespectării, aceasta nu înseamnă că aplicarea ei este lăsată la voia întâmplării. Aplicarea ei este garantată în permanență și asigurată la nevoie prin forța coercitivă a statului"[6].

În Legea nr. 50/1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții, la art. 26 alin. (1) se prevăd o serie de sancțiuni pentru acțiunile care, în conformitate cu legea, se constituie în contravenții: „a) executarea sau desființarea, totală ori parțială, fără autorizație a lucrărilor (...), de către investitor și executant; b) executarea sau desființarea, cu nerespectarea prevederilor autorizației și a proiectului tehnic, a lucrărilor (...), precum și continuarea executării lucrărilor autorizate fără solicitarea unei noi autorizații de construire (...),de către investitor și executant".

---

[1] *Ibidem.*

[2] A se vedea, în acest sens, E.E. Ștefan, *op. cit.*, p. 43-44.

[3] Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004), cu modificările și completările ulterioare.

[4] Gh. Boboș, *Teoria generală a dreptului. Note de curs*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir", Cluj-Napoca, 2008, p. 47.

[5] E.E. Ștefan, *op. cit.*, p. 44.

[6] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 76.

Dacă mai sus au fost prezentate numai sancţiuni pentru nerespectarea dispoziţiei (*sancţiuni negative*), trebuie remarcat faptul că legiuitorul a avut în vedere includerea în norme şi a *sancţiunilor pozitive*, stimulative, prin care să cointereseze subiectul în respectarea dispoziţiilor, pentru promovarea conduitei prescrise.

3.2. Structura externă sau tehnico-juridică a normei de drept administrativ

Părţile constitutive ale unei norme sunt precizate în Legea nr. 24/2000[1], la art. 40, după cum urmează: *titlul* şi, dacă este cazul, *preambulul*, *formula introductivă*, *partea dispozitivă*, formula de atestare a autenticităţii actului.

Elementul structural de bază, conform art. 47 din legea menţionată, îl constituie *articolul*:

– el cuprinde, de regulă, *o singură dispoziţie normativă* aplicabilă unei situaţii date;

– dispoziţia cuprinsă în articol trebuie să fie *echilibrată*, abordând exclusiv aspectele juridice necesare contextului reglementării;

– articolele *se numerotează în continuare*, în ordinea din text, de la începutul până la sfârşitul actului normativ, cu cifre arabe;

– pentru articol se foloseşte abrevierea *art.*

La art. 48 din lege se prezintă o subdiviziune a articolului – *alineatul*:

– în cazul în care din dispoziţia normativă primară a unui articol decurg, în mod organic, mai multe ipoteze juridice, acestea vor fi prezentate în *alineate distincte*, asigurându-se articolului o succesiune logică a ideilor şi o coerenţă a reglementării;

– el este constituit, de regulă, dintr-*o singură propoziţie sau frază*, prin care se reglementează o ipoteză juridică specifică ansamblului articolului; dacă dispoziţia nu poate fi exprimată într-o singură propoziţie sau frază, se pot adăuga noi propoziţii sau fraze, separate prin punct şi virgulă. Alineatul se evidenţiază printr-o uşoară retragere de la alinierea textului pe verticală;

– dacă un articol are două sau mai multe alineate, acestea *se numerotează la începutul fiecăruia cu cifre arabe cuprinse în paranteză*. Pentru claritatea, concizia şi caracterul unitar al textului unui articol, se recomandă ca acesta să nu fie format dintr-un număr prea mare de alineate;

– dacă textul unui articol sau alineat conţine enumerări prezentate distinct, acestea se identifică prin *utilizarea literelor alfabetului românesc*, şi nu prin liniuţe sau alte semne grafice ş.a.m.d.

Aceste dispoziţii privind organizarea formală a textului unei norme sunt aplicabile şi normelor de drept administrativ.

3.3. Compararea normelor de drept public cu normele dreptului privat

Normele dreptului administrativ aparţinând normelor dreptului public pot fi comparate prin intermediul acestei ramuri de drept cu normele dreptului privat. Prima comparaţie a fost realizată în literatura de specialitate din perioada interbelică[2], fiind acceptată şi în doctrina actuală[3].

În tabelul de mai jos prezentăm o comparaţie sintetică între normele celor două ramuri de drept.

---

[1] Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 34-37.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 77.

Nr. crt.	Criteriul de comparație	Normele dreptului public	Normele dreptului privat
1	Stabilitatea normelor	– mare mobilitate (explicată prin caracterul lor politic)	– mai cristalizate, mai stabile
2	Persoana care poate fi titular al unui drept reglementat	– nu orice persoană (fizică sau juridică) poate să exercite drepturile reglementate de norme	– orice persoană poate fi titular al unui drept privat
3	Aplicare, forță de constrângere	– se aplică, de regulă, regimul constrângerii din partea statului	– foarte rar se întâlnește în dreptul privat
4	Gradul de precizie a normei	– precizie mai mică (sunt multe norme mai puțin determinate)	– precizie mai mare
5	Gradul de precizie a sancțiunii prevăzute	– sancțiunile au un grad de precizie mai redus (cu excepția dreptului penal)	– sancțiuni precise (cum ar fi: nulitate, valori pentru daune etc.)
6	Obligativitatea normei	– în principiu, cele mai multe sunt obligatorii	– normele sunt supletive (se aplică dacă părțile nu convin altfel prin acte juridice încheiate între ele)
7	Transparența normelor	– sunt mediatizate pentru a fi făcute cunoscute (publicitatea este esența dreptului public)	– un grad mai redus de transparență
8	Raportarea la ideea de morală și justiție	– ideea de morală și justiție joacă un rol mai mare (întrucât dreptul public cuprinde un conflict și un echilibru de forțe)	– este mai puțin accentuată

§4. Raporturile de drept administrativ

4.1. Definiția, trăsăturile și elementele raportului de drept administrativ

4.1.1. Definiția raportului de drept administrativ

Raportul juridic abstract „nu este altceva decât un concept doctrinar menit să sugereze faptul că normele juridice reglementează”[1]. Însă nu orice relație socială este reglementată de norme juridice și nu poate fi conceput un raport juridic în absența normelor juridice[2].

Plecând de la cele de mai sus, se deduce că apariția unui raport juridic depinde cel puțin de existența relațiilor și faptelor sociale și de instituirea unei norme juridice. Între subiecte se stabilește relația socială; norma juridică reglementează astfel de relații, stabilind comportamentul subiectelor, iar faptele sociale presupun acțiuni ale subiectelor, dar și diverse evenimente.

Norma juridică are o contribuție decisivă la întruchiparea raportului juridic, deoarece ea determină capacitatea juridică a persoanelor care participă la raport, conținutul acestuia, cât și împrejurările în care raportul se declanșează. În același timp, normele juridice se realizează în viață prin raporturi juridice, ceea ce nu înseamnă că, în mod necesar,

[1] I. Reghini, Ş. Diaconescu, *Introducere în dreptul civil*, vol. I, Ed. Sfera juridică, Cluj-Napoca, 2004, p. 89.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 149.

acţiunea unei norme juridice creează un raport juridic, de pildă, în cazul normelor juridice prohibitive, care dispun o interdicţie[1]. O normă de tip prohibitiv „interzice acţiunea şi atunci împiedică, blochează apariţia unor raporturi sociale"[2].

Existenţa numai a subiectului şi a normei juridice nu ar putea genera un raport juridic, pentru că doar o normă juridică onerativă (obligă subiectul la o acţiune) presupune apariţia şi intervenţia din exterior a unui *act* sau a unui *fapt juridic* şi atunci acesta se va alătura celor două aspecte amintite mai sus şi va face posibilă aplicarea normei.

În ceea ce priveşte *raportul juridic administrativ*, şi el presupune relaţii sociale, dar din sfera administraţiei publice, dintre subiecte, cel puţin unul, de regulă, este dintre autorităţile administraţiei publice şi, în final, trebuie cel puţin un element care să se constituie în izvor pentru raportul juridic administrativ. De exemplu, în plan practic, Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilităţi publice, republicată[3], cu modificările şi completările ulterioare, precizează că raporturile dintre autorităţile administraţiei publice locale şi utilizatori sunt raporturi juridice de natură administrativă, supuse normelor juridice de drept public [art. 9 alin. (1)], iar raporturile juridice dintre aceste autorităţi şi operatori sunt supuse normelor juridice de drept public sau privat, după caz, în funcţie de forma de gestiune adoptată [art. 9 alin. (2)][4].

În literatura de specialitate se consideră că izvoarele mai sus menţionate sunt: actele administrative individuale, faptele materiale juridice, contracte administrative, uneori acte administrative normative şi, în mod excepţional, chiar legea[5], elemente externe fără de care norma juridică nu se poate pune în mişcare pentru a da naştere, modifica sau stinge un raport de drept administrativ[6].

În general, *actul juridic* este definit ca fiind o manifestare de voinţă realizată în scopul de a produce efecte juridice, respectiv de a da naştere, a modifica sau a stinge un raport juridic concret[7].

Actul administrativ individual dă naştere, modifică sau stinge anumite drepturi şi obligaţii în favoarea sau în sarcina uneia sau a mai multor persoane dinainte determinate (aşa sunt autorizaţiile de construire, autorizaţiile de exercitare a unei profesii sau meserii, procesele-verbale de sancţionare contravenţională). *Faptele materiale juridice* produc efecte juridice în baza legii (de exemplu, un incendiu care are ca urmare distrugerea unui bun poate conduce la formarea unui raport juridic de asigurare etc.). *Actele administrative normative* nu generează, în principiu, raporturi juridice administrative, întrucât ele stabilesc reguli de conduită generale, abstracte şi impersonale[8].

Dintre alte fapte materiale care conduc la crearea (naşterea), modificarea sau stingerea unor raporturi juridice, sunt de menţionat *acţiunile umane* (ca fapte realizate în urma manifestării voinţei subiectului), dar şi *inacţiunile*, prin care nu sunt îndeplinite cerinţele unei norme (cum ar fi netransmiterea sau emiterea unui răspuns cu întârziere la o sesizare sau petiţie înaintată unui organ al administraţiei). În afara lor, mai sunt *evenimentele*, faptele, întâmplările care se produc independent de voinţa umană, ele realizând modificări în lumea materială (aşa pot fi calamităţile naturale, naşterea unei persoane, moartea etc.)[9].

---

[1] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 95 şi urm.
[2] A. Sida, *op. cit.*, p. 192.
[3] M. Of. nr. 121 din 5 martie 2013.
[4] A se vedea, în acest sens, şi V. Negruţ, *Regimul juridic al serviciilor comunitare de utilităţi publice*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(21)/2008, p. 103.
[5] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 43; în termeni apropiaţi, A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 5.
[6] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 80.
[7] E. Bălan, *Drept administrativ şi procedură administrativă*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2002, p. 41.
[8] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 5.
[9] A se vedea E. Bălan, *op. cit.*, p. 41.

Este de menționat că *subiectele* care întocmesc acte și/sau contracte administrative, acte normative ori săvârșesc faptele materiale juridice (fapte juridice administrative) sunt din categoriile *funcționari publici* sau *particulari* (persoane fizice sau juridice).

Din perspectiva dreptului administrativ, din doctrină se reține trei definiții pentru raportul de drept administrativ:

– raporturile de drept administrativ reprezintă *acele relații sociale care apar în sfera de realizare a administrației publice și care sunt supuse normelor dreptului administrativ*[1];

– raporturile de drept administrativ sunt tocmai *relațiile sociale care au fost reglementate, direct sau indirect, adică prin intervenția unor fapte juridice, de către normele dreptului administrativ*[2];

– raportul de drept administrativ este *raportul social reglementat de normele dreptului administrativ care intervine în cadrul și pentru realizarea funcției executive a statului*[3].

4.1.2. Trăsăturile raportului de drept administrativ

În afara trăsăturilor generale ale oricărui raport juridic, prezentate la teoria generală a dreptului, raportul de drept administrativ este caracterizat prin trăsături specifice, o grupare de specialiști în domeniu acceptând două trăsături esențiale, iar alții identificând suplimentar și alte trăsături.

În accepțiunea primului grup[4], raporturile de drept administrativ se caracterizează prin următoarele *trăsături esențiale*[5]:

a) În raportul de drept administrativ, *cel puțin unul dintre subiecte este întotdeauna un purtător al autorității publice*, determinând, în condițiile legii, un anumit comportament din partea celuilalt subiect[6]. Subiectul poate fi o autoritate a administrației publice, alte autorități publice sau structuri nestatale autorizate să presteze un serviciu public[7].

Această trăsătură pune în evidență deosebirea dintre raporturile de drept administrativ (unde un subiect este și *deținător de putere*) și raporturile de drept civil (drept privat). În dreptul privat se întâlnesc raporturi stabilite, în majoritate, între particulari (ambele părți fiind situate pe poziții de egalitate în fața legii), dar și între organe ale administrației publice, caz în care raporturile lor sunt de drept comun, în care administrația se comportă ca orice subiect de drept (astfel de cazuri se întâlnesc cu privire la bunuri aparținând domeniului privat al administrației, pentru care raporturile create se realizează în regim de egalitate juridică între subiectele participante, niciunul dintre ele neputând fi purtător de putere publică)[8].

b) Raportul de drept administrativ *este un raport de putere*, care apare în sfera relațiilor sociale și este reglementat de dreptul administrativ[9].

Calitatea prin care un subiect participant la raporturile juridice de drept administrativ deține puterea publică face ca aceste raporturi să se deosebească și să se delimiteze fundamental de celelalte raporturi de drept public (în sensul că, alături de raporturile de drept administrativ, există și alte raporturi de putere, dar raporturile de drept administrativ sunt singurele raporturi reglementate de dreptul administrativ[10]).

---

[1] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 81.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 150.
[3] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 43.
[4] A se vedea, de exemplu, Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 92.
[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 153.
[6] A se vedea Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 92-93.
[7] A se vedea, în acest sens, E.E. Ștefan, *op. cit.*, p. 45.
[8] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 80 și urm.
[9] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 92 și D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 80 și urm.
[10] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 92.

Particularitatea raporturilor de drept administrativ constă în aceea că autoritățile publice nu exercită simple drepturi şi obligații, ci atribuții publice, respectiv comandamente ale puterii de stat de a acționa sau nu în interesul public, exercițiul drepturilor şi obligațiilor din structura atribuției publice nefiind facultativă, ci obligatorie[1].

Printre alte trăsături considerate ca specifice raportului de drept administrativ este şi aceea că apariția lui, de regulă, se prezintă asemenea unei *manifestări unilaterale de voință, care emană de la organul administrației publice sau de la obligativitatea organului administrației publice de a participa la raporturile de drept administrativ*[2].

Față de acestea, se face mențiunea că raporturi juridice de drept administrativ pot lua naştere, conform prevederilor legale, şi ca urmare a efectelor unor evenimente independente de voința autorităților publice sau de obligativitatea participării lor (a se vedea, de exemplu, consecințele unui cutremur sau ale unor inundații, care pot fi elemente convingătoare pentru cei afectați să apeleze la sistemul de asigurare, în conformitate cu prevederile legale).

c) Sunt raporturi *constituite, de regulă, pe inegalitatea de poziție juridică a părților*, întrucât, pe de o parte, suntem în prezența unei relații fundamentale bazate pe competența legală ce obligă subiectul de drept public să îşi impună voința, iar, pe de altă parte, există o ierarhie între autoritățile şi instituțiile publice[3].

d) Raporturile de drept administrativ *sunt formate din drepturile şi obligațiile părților care participă la procesul de înfăptuire a administrației*, respectiv executarea legii şi prestarea de servicii publice în limitele legii, precum şi emiterea de acte normative cu forță juridică inferioară legii. În mulțimea acestor raporturi apare şi *o formă specifică – aceea de raport de tutelă administrativă*[4], care evocă dreptul unui organ public de a supraveghea modul în care îşi desfăşoară activitatea un alt subiect de drept, respectând legea (cazul tipic fiind reprezentat de prefect)[5].

e) Conflictele juridice apărute din nerespectarea obligațiilor ce revin părților din acest raport se soluționează, de regulă, de organele administrației publice[6]. Excepția este formată din conflictele care cad sub incidența contenciosului administrativ (a se vedea Legea nr. 554/2004) şi din cele pentru care legea prevede a se apela la instanțele judecătoreşti de drept comun sau la alte organe speciale administrative.

4.1.3. Elementele constitutive ale raportului de drept administrativ

Raporturile de drept administrativ sunt guvernate de norme juridice imperative, iar obiectul lor de reglementare priveşte activitatea specific administrativă de organizare şi executare a legii, de prestări de servicii şi altele[7].

a) Subiectele raportului de drept administrativ sunt participanții la aceste raporturi, participanți care apar ca titulari de drepturi şi obligații. În raporturile juridice administrative, întotdeauna un subiect este calificat, iar celălalt este necalificat, fiind astfel supus voinței celui dintâi[8]. De regulă, unul dintre cele doi participanți la raport este *deținător de drepturi* (numit şi *subiect activ*), iar celălalt *titular de obligații* (numit şi *subiect pasiv*), dar se întâlnesc şi situații în care ambele părți sunt atât titulari de drepturi, cât şi de obligații.

---

[1] M. Preda, *op. cit.*, p. 70.
[2] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 27.
[3] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 58.
[4] E.E. Ştefan, *op. cit.*, p. 46.
[5] V. Vedinaş, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *Dicționar de drept public. Drept constituțional şi administrativ*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 130.
[6] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 44.
[7] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 57.
[8] E.E. Ştefan, *op. cit.*, p. 45.

Având în vedere că activitatea administrativă se îndeplineşte de către autorităţile administraţiei publice, instituţiile publice şi alte structuri publice, este firesc ca *cel puţin unul dintre subiectele raportului juridic administrativ să fie învestit cu putere publică*[1].

La raporturile de drept administrativ pot fi întâlniţi ca participanţi:

– unul sau ambele subiecte sunt *autorităţi ale administraţiei publice* (centrale sau locale). Dintre cei doi participanţi la raport, cel puţin unul trebuie să fie *învestit cu autoritate publică*[2], *cu prerogative de putere publică* (numit şi *subiect calificat*). Dintre autorităţi, amintim: *organe ale administraţiei publice sau instituţii publice* (cum ar fi Guvernul, ministerele, consiliile locale, alte organe ale administraţiei publice) şi *autorităţi publice care desfăşoară activităţi de natură administrativă subsecventă* sau *structuri nestatale autorizate să desfăşoare activităţi de interes public* (acestea fiind asimilate unei autorităţi publice), aşa cum s-a arătat într-o temă precedentă. De asemenea, tot în calitate de autoritate a administraţiei publice pot fi întâlniţi *Preşedintele României, primarul, preşedintele consiliului judeţean, un ministru* sau *un prefect*, care au atribuţii specifice de putere publică, în conformitate cu prevederile legale;

– al doilea subiect poate fi un *organ al administraţiei publice*, o *autoritate publică din sfera altei puteri* (putere legislativă, putere judecătorească) sau *un particular* (persoană fizică sau juridică din afara administraţiei publice)[3].

b) Conţinutul raportului de drept administrativ este format din *totalitatea drepturilor şi obligaţiilor care sunt atribuite subiectelor ce intervin în acest raport*. Conţinutul raportului juridic este reprezentat de drepturile şi obligaţiile părţilor. Dreptul subiectiv constituie aptitudinea subiectului de drept de a avea o anume conduită, de a pretinde celorlalte subiecte o anumită conduită, conformă cu împuternicirea sa, şi de a recurge, la nevoie, la forţa de constrângere a autorităţii publice pentru garantarea dreptului său[4]. De exemplu: la art. 53 din Legea nr. 90/2001 sunt menţionate atribuţiile generale ale miniştrilor; în Legea nr. 215/2001, la art. 36, sunt precizate atribuţiile consiliului local, iar la art. 63 atribuţiile primarului etc. În conformitate cu astfel de atribuţii, subiectele de drept „pot face acte administrative, contracte administrative, operaţiuni administrative sau tehnico-materiale"[5].

Din formularea atribuţiilor se deduce că ele includ atât *drepturi*, cât şi *obligaţii* pentru autoritatea respectivă, situaţie care decurge din statutul, din rolul lor: *satisfacerea interesului public*. Autoritatea publică nu are libertatea de a decide dacă exercită sau nu aceste atribuţii şi nu le poate transmite ori ceda unei alte autorităţi administrative, cu excepţia celor stabilite prin lege. În condiţiile prevăzute prin lege, sunt permise numai *delegarea de atribuţii* şi *înlocuirea temporară* între „funcţionarii publici de decizie şi au ca scop îndeplinirea atribuţiunilor de serviciu şi, prin aceasta, realizarea atribuţiilor organelor publice"[6].

Exemplul nr. 1: la art. 72 din Legea nr. 215/2001 este cuprinsă o precizare referitoare la înlocuirea temporară: „(1) În caz de vacanţă a funcţiei de primar, precum şi în caz de suspendare din funcţie a acestuia, atribuţiile ce îi sunt conferite prin prezenta lege vor fi exercitate de drept de viceprimar sau, după caz, de unul dintre viceprimari, desemnat de consiliul local cu votul secret al majorităţii consilierilor locali în funcţie (...). (2) În situaţia prevăzută la alin. (1), consiliul local poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier local care va îndeplini temporar atribuţiile viceprimarului (...)".

---

[1] A se vedea, în acest sens, I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 62; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 45.

[2] Conform art. 2 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004.

[3] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 92 şi urm.; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 45.

[4] A.V. Cornescu, *Dreptul subiectiv în cadrul raportului juridic*, în Analele Universităţii „Constantin Brâncuşi" din Târgu Jiu, Seria Ştiinţe Juridice, nr. 3/2010, p. 139.

[5] E. Bălan, *op. cit.*, p. 42.

[6] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 47.

Exemplul nr. 2: la art. 1 alin. (4) din Legea nr. 340/2004 se precizează: „Miniştrii şi conducătorii celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din subordinea Guvernului *pot delega prefectului unele dintre atribuţiile lor de conducere şi control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine*" (s.n.), iar la alin. (5) se arată că „Atribuţiile care pot fi delegate potrivit alin. (4) se stabilesc prin hotărâre a Guvernului"[1].

În comparaţie cu subiectele de genul autorităţilor publice învestite cu atribuţii, subiectele de tip persoană fizică au o foarte diversificată gamă de drepturi şi obligaţii, care, de regulă, nu pot fi transmise, nu pot face obiectul unor succesiuni, ci dispar ca urmare a morţii titularului[2].

c) Obiectul raportului dreptului administrativ. În teoria generală a dreptului, obiectul raportului juridic este, „de regulă, un fenomen exterior, în legătură cu care se naşte raportul juridic respectiv. Obiectul raportului juridic desemnează *scopul, interesul* sau *finalitatea realizării acelor drepturi şi obligaţii* (...)"[3] sau, într-o altă formulare, referă „o anumită acţiune sau conduită asupra căreia sunt îndreptate drepturile şi obligaţiile părţilor"[4].

În ceea ce priveşte obiectul raportului juridic, în literatura de specialitate au fost formulate mai multe opinii, în conformitate cu care, într-o primă teorie, acesta ar fi reprezentat de însăşi conduita prescrisă de norma juridică, de acţiunile sau inacţiunile la care sunt îndreptăţite, respectiv ţinute subiectele; într-o a doua opinie, obiectul raportului juridic ar fi reprezentat de bunuri[5].

4.2. Clasificarea raportului de drept administrativ. Categorii de raporturi

Diversitatea de împrejurări în care unul dintre participanţi este o autoritate a administraţiei publice face să se nască o mare varietate de raporturi de drept administrativ, care, pe baza unor însuşiri comune, au fost clasificate în mai multe moduri, în funcţie de criteriile utilizate.

Cel mai agreat criteriu ar fi *locul în care se manifestă*, identificându-se *raporturi interne* (producătoare de efecte în interiorul administraţiei) şi *raporturi externe* (producătoare de efecte în afara administraţiei, în relaţiile ei cu terţii)[6].

4.2.1. Raporturi de drept administrativ care se nasc în interiorul administraţiei publice

În această grupă (categorie) se disting trei categorii: *raporturi de subordonare*, *raporturi de colaborare* şi *raporturi de participare*[7].

În cadrul sistemului administraţiei publice, în vârful ierarhiei se află *Guvernul României*. În subordinea acestuia se găsesc *ministerele*, *autorităţile centrale* care depind de Guvern sau de ministere, *autorităţi descentralizate* în teritoriu subordonate unor ministere, dar şi prefectului etc. Pe plan local, de regulă, *serviciile publice locale* sunt în subordinea consiliului local. La baza relaţiilor dintre aceste entităţi stau reglementările din Constituţie şi din legislaţie (în primul rând cea administrativă şi apoi cea de natură financiară), relaţii care generează o gamă largă de raporturi, grupate în raporturi de subordonare, de colaborare şi de participare.

---

[1] A se vedea H.G. nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului (M. Of. nr. 363 din 26 aprilie 2006), cu modificările ulterioare.
[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 47.
[3] A. Sida, *op. cit.*, p. 206.
[4] Gh. Boboş, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Argonaut, Cluj-Napoca, 1999, p. 289, *apud* R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 48.
[5] A.V. Cornescu, *op. cit.*, p. 141.
[6] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 44 şi urm.; D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 28-31.
[7] *Ibidem.*

a) Raporturile de subordonare se creează atunci când părțile (subiectele raportului) nu sunt pe poziție de egalitate. Aceasta înseamnă că una dintre părți este *subiect supraordonat* și acționează dintr-o poziție ierarhic superioară. Cealaltă parte, chiar dacă este și ea învestită cu putere publică, este într-o poziție ierarhic inferioară, deci este *subordonată*.

Subiectul supraordonat dispune cu privire la conduita subiectului subordonat. Un exemplu clasic în acest sens este raportul dintre Guvern și oricare dintre ministere, ambele fiind părți ale sistemului administrativ: „Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului", conform art. 116 alin. (1) din Constituție. Un alt exemplu este relația între Guvern și orice organism subordonat sau dintre un minister și un organ de specialitate din subordinea sa, înființat conform legii (de exemplu, Agenția Națională a Funcționarilor Publici[1] și Inspectoratul de Stat în Construcții[2] – care funcționează în subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice).

În aceste exemple este vorba despre o *subordonare organică* (partea subordonată depinde organic, sub toate aspectele sale, de organul ierarhic superior, care are dreptul de a înființa și organiza, de a conduce, a îndruma și coordona activitatea organului subordonat; are dreptul de numire a conducătorilor, dar și de a controla activitatea și de a anula actele emise de organul ierarhic inferior; are dreptul de a trage la răspundere, iar în ultimă instanță de a sancționa organul ierarhic inferior).

Mai există și *subordonare funcțională*, când organul subordonat depinde de cel ierarhic superior numai în anumite privințe ale activității sale. În astfel de cazuri, organul ierarhic superior are dreptul de a îndruma și coordona activitatea organului subordonat, asigură consultanță (sprijin) organelor subordonate în vederea realizării atributelor și are dreptul de a-i supraveghea permanent activitatea[3]. Exemplul clasic poate fi primarul, autoritate publică locală autonomă în realizarea celor mai multe competențe ale sale stabilite prin lege. Dar când acționează în anumite ipostaze [cum ar fi cele pentru îndeplinirea atribuțiilor care îi revin la recensământ sau la organizarea și desfășurarea alegerilor ș.a., conform art. 64 alin. (1) din Legea nr. 215/2001], el acționează ca *reprezentant al statului* în localitatea respectivă în care a fost ales, dar pentru astfel de activități răspunde în fața ministerului de resort.

b) Raporturile de colaborare. Subiectele se află *pe poziție de egalitate juridică* și *acționează împreună pentru realizarea unui scop comun.* Colaborarea poate fi între două sau mai multe autorități din cadrul administrației publice, cum ar fi între două ministere sau între Guvern și autoritățile administrative autonome (conform art. 29 din Legea nr. 90/2001) ori între Președintele României și Guvern, în cadrul acțiunilor care sunt caracterizate de un obiectiv comun pentru cele două autorități în domeniul interesului public.

În îndeplinirea unitară, la nivel central sau local, a sarcinilor, colaborarea se concretizează în acorduri, acte juridice emise în comun, înțelegeri[4]. Un exemplu de asemenea act este Ordinul comun al Ministerului Administrației și Internelor și Ministerului Transporturilor nr. 240/1614/2012 privind aprobarea criteriilor de evaluare, a punctajelor și a metodologiei de punctare privind criteriile de evaluare ale operatorului de transport, în vederea atribuirii traseelor pentru transportul rutier public de persoane prin servicii regulate în trafic județean[5].

---

[1] H.G. nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, republicată (M. Of. nr. 620 din 2 septembrie 2010), cu modificările și completările ulterioare.

[2] O.G. nr. 63/2001 privind înființarea Inspectoratului de Stat în Construcții – I.S.C. (M. Of. nr. 536 din 1 septembrie 2001), aprobată prin Legea nr. 707/2001 (M. Of. nr. 785 din 11 decembrie 2001), cu modificările și completările ulterioare.

[3] A se vedea, în acest sens, Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *op. cit.*, p. 88.

[4] I. Santai, *op. cit.*, p. 46.

[5] M. Of. nr. 762 din 13 noiembrie 2012.

Cât priveşte *raportul de coordonare/colaborare*, un exemplu îl reprezintă raporturile dintre primul-ministru şi miniştrii stabilite prin Constituţie, întrucât, în baza art. 107 alin. (1) din Constituţia României, acesta „conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuţiile ce le revin".

c) În privinţa *raporturilor de participare*, se apreciază că există cazuri în care „subiectele participă la exercitarea unor atribuţii pe care legea le dă în competenţa unui organ colegial, faţă de care subiectele în cauză se află, de regulă, în raporturi de subordonare"[1]. Un exemplu este Comitetul Interministerial pentru Achiziţii Publice[2], din care fac parte, printre altele: Ministerul Fondurilor Europene, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice, Ministerul Finanţelor Publice, Cancelaria Primului-Ministru, Agenţia Naţională pentru Achiziţii Publice etc.

4.2.2. Raporturi care se formează între un subiect din cadrul administraţiei publice şi unul din afara acestui sistem

Pornind de la acest criteriu, se disting, de asemenea, trei categorii: *raporturi de subordonare, de colaborare, de participare*[3].

În acest caz, în cadrul *raporturilor de subordonare*, prima parte este o autoritate a administraţiei publice, subiect activ, supraordonat, celălalt participant la raport fiind subiectul pasiv, subordonat[4]. Dacă subiectul supraordonat, în baza prerogativelor stabilite prin lege, poate prevedea diverse drepturi şi obligaţii pentru cei administraţi, persoane fizice sau juridice, fără acceptul acestora (de exemplu, stabilirea unor impozite sau taxe), subiectului subordonat îi rămâne doar să respecte întocmai prevederile normelor în care se regăseşte.

Edificatoare pot fi: raporturile care intervin între autorităţile administraţiei publice locale şi cetăţeni cu prilejul emiterii diferitelor categorii de autorizaţii; raporturile dintre organele îndrituite să constate şi să aplice sancţiunea şi contravenienţi – persoane fizice şi juridice; raporturile dintre consiliile locale şi agenţii economici etc.[5]

În ceea ce priveşte *raportul de colaborare* dintre o autoritate a administraţiei publice şi un subiect din afara ansamblului administraţiei (a se vedea organizaţii şi asociaţii neguvernamentale – sindicate, patronate etc.), se subînţelege că reglementarea juridică nu prevede o obligaţie expresă pentru autoritatea publică de a interveni într-un astfel de raport, dar lasă deschisă posibilitatea ca cele două să poată colabora.

Pentru colaborarea între o autoritate a administraţiei publice şi o entitate din afara sistemului administrativ se aduce în discuţie colaborarea dintre Guvern şi o autoritate autonomă. Conform art. 102 alin. (2) din Constituţie: „În îndeplinirea atribuţiilor sale, Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate". Un astfel de organism social interesat poate fi Banca Naţională a României. Cum în Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naţionale a României[6], în art. 2 alin. (3), se precizează că „Banca Naţională a României sprijină politica economică generală a statului, fără prejudicierea îndeplinirii obiectivului său fundamental privind asigurarea şi menţinerea stabilităţii preţurilor", rezultă că există o colaborare între aceste părţi, relaţiile cu Ministerul Finanţelor fiind şi mai elocvente. Alineatul (3) al art. 3 din acelaşi act normativ prevede că „Banca Naţională a României colaborează cu Ministerul Finanţelor Publice în vederea stabilirii indicatorilor macroeconomici în baza cărora se va elabora proiectul anual de buget".

---

[1] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 83 şi urm.; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 95 şi urm.

[2] Decizia prim-ministrului nr. 236/2015 privind înfiinţarea Comitetului Interministerial pentru Achiziţii Publice (M. Of. nr. 778 din 19 octombrie 2015).

[3] A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 29 şi urm.; M. Preda, *op. cit.*, p. 33.

[4] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 29.

[5] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 45.

[6] M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004.

Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Emil Bălan, *Instituţii administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Gheorghe Boboş, *Teoria generală a dreptului. Note de curs*, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir", Cluj-Napoca, 2008;

Iulia Boghirnea, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Sitech, Craiova, 2010;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, Bucureşti, 1998;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013.

Florin Coman-Kund, Alexandru Sorin Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;

Ion Craiovan, *Tratat de teoria generală a dreptului*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2015;

Camelia Ignătescu, *Lecţii de teoria generală a dreptului*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Gheorghe Mihai, *Teoria dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Mădălina-Elena Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galaţi, 2015;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Eugen Popa, *Mari instituţii ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Nicolae Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Actami, Bucureşti, 1996;

Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Ionel Reghini, Şerban Diaconescu, *Introducere în dreptul civil*, vol. I, Ed. Sfera juridică, Cluj-Napoca, 2004;

Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiinţa administraţiei*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Andrei Sida, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Universitatea Creştină „Dimitrie Cantemir", Cluj-Napoca, 1997;

Elena Emilia Ştefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Adelin Ungureanu, Oana Răvaş, *Teoria generală a dreptului. Note de curs*, Ed. Universitas, Petroşani, 2012;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Verginia Vedinaş, Teodor Narcis Godeanu, Emanuel Constantinescu, *Dicţionar de drept public. Drept constituţional şi administrativ*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010.

II. Articole şi studii de specialitate

Adrian Vasile Cornescu, *Dreptul subiectiv în cadrul raportului juridic*, în Analele Universităţii „Constantin Brâncuşi" din Târgu Jiu, Seria Ştiinţe Juridice, nr. 3/2010;

Vasilica Negruţ, *Regimul juridic al serviciilor comunitare de utilităţi publice*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(21)/2008.

III. Legislaţie

Constituţia României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010);

Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001);

Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007);

Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008);

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004);

Legea nr. 307/2006 privind apărarea împotriva incendiilor (M. Of. nr. 633 din 21 iulie 2006);

O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravenţiilor (M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 180/2002 (M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Despre organizarea administrației publice în România

TEMA 5

§1. Principii și concepte de organizare a administrației publice

Contrar oricărei reguli constituționale care presupune o putere definitivă, administrația constituie o forță printre altele. Această instabilitate în funcție de epocă, cultură, civilizație traduce problemele imediate, neliniștile, aspirațiile colectivităților naționale, adesea eterogene[1].

Noțiunea de administrație are trei accepțiuni: administrația ca *activitate*; administrația ca *structură* și *organizare*; administrația ca *instituție*[2].

În ceea ce privește organizarea administrației publice, aceasta „ne apare ca un mod de a vedea o instituție în așezarea componentelor sale, în timp ce structura ne duce cu un pas mai departe, urmând să vedem și relațiile din interiorul ei, ca și pe cele care apar în mediul în care există și care confirmă ceea ce este stabil și esențial în organizarea sa"[3].

Despre organizarea administrației se spune că a apărut odată cu statul, ca formă de organizare a unei populații trăitoare pe un anume teritoriu, dar configurarea și studierea ei s-au petrecut abia în veacul al XIX-lea, ca urmare a nevoilor practice impuse de dezvoltarea vieții economico-sociale, „odată cu apariția și dezvoltarea dreptului administrativ și a administrației publice"[4].

Conceptul de organizare este ancestral, cel de structură este modern, organizarea reprezentând cea de-a doua fază a conducerii (fiind precedată de latura predictivă a conducerii, și anume de previziune), în spațiul larg al organizării un loc distinct revenind organizării administrative. Statul procedează la organizarea administrației publice prin Constituție și legi, stabilind organizarea administrativă a teritoriului, dar și implantarea și rolul autorităților publice în aceste unități administrativ-teritoriale[5].

Este perfect adevărat, pe de altă parte, că administrația publică, prin menirea ei, este permanent conectată la transformările socio-economice și politice dintr-o societate și, prin aceasta, permanent pregătită pentru reevaluarea și restructurarea componentelor și chiar a principiilor sale generale de organizare și funcționare. De aceea, se poate spune, fără a absolutiza, că administrația publică este consecventă menirii sale de a satisface interesele publice prin cele mai utile, rapide, eficiente și noi mecanisme, pârghii, instituții sau principii[6].

Organizarea administrației publice în România a trecut prin mai multe etape, în funcție de regimurile politice instaurate de-a lungul timpului. Mai aproape de perioada modernă,

---

[1] M.J. Bertrand, *Pour une géographie du pouvoir exécutif*, în Revue Internationale des Sciences Administratives nr. 4/1973, p. 372, *apud* D. Apostol Tofan, *Organizarea administrației publice românești în context european*, în S.D.R. nr. 20(53)/2008, p. 127.

[2] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a 2-a, Ed. Cerma, București, 1998, p. 377.

[3] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 13 și urm.

[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 251.

[5] I. Vida, *op. cit.*, p. 14.

[6] M. Guțan, *Istoria administrației publice românești*, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 1.

se menționează că prin Regulamentele Organice şi apoi prin Constituția din 1866 s-a trecut la *descentralizarea serviciilor publice administrative* şi la *autonomie locală*, care s-au manifestat cu intensități diferite în țara noastră[1]. Aceste principii s-au menținut în perioada interbelică (cu unele sincope şi deviații după instaurarea dictaturilor carliste şi antonesciene – 1938-1944) şi au fost eliminate în timpul regimului totalitar (al dictaturii proletariatului), situația *menținându-se până la finele anului 1989*.

Într-o opinie sintetizatoare[2] exprimată în literatura de specialitate din România de astăzi, similar cu situația din cele mai multe țări din Europa[3], se apreciază că *sunt trei mari categorii de principii care stau la baza administrației publice* (autorul recunoscând că a preluat şi adaptat multe informații din doctrina autohtonă):

a) principii constituționale, printre care cele generale (cu sediul materiei în Titlul I din Constituție) şi cele de bază pentru întemeierea administrației publice locale [a se vedea art. 120 alin. (1) din Constituție – descentralizarea, autonomia locală şi deconcentrarea serviciilor publice];

b) principii generale de drept: legalitatea, libertatea şi egalitatea, responsabilitatea, echitatea şi justiția;

c) principii speciale de organizare şi funcționare a administrației publice: simplificarea administrativă, eficiența prestațiilor, adaptabilitatea organizării şi funcționării administrative, profesionalizarea funcției publice, transparența decizională, participarea cetățenească, proporționalitatea, coerența, neutralitatea, imparțialitatea, subsidiaritatea, permanența, continuitatea.

Într-adevăr, cele mai multe dintre acestea se regăsesc în opiniile specialiştilor în domeniu care vor fi menționați în continuare în prezenta lucrare. În organizarea administrativă a țării s-au impus deja mai multe principii de organizare (*centralizarea, descentralizarea* şi *deconcentrarea*), care vor fi prezentate sintetic în continuare, cu atât mai mult cu cât *descentralizarea* şi *deconcentrarea* vor fi reluate şi analizate odată cu studierea administrației publice locale. Prin Constituția adoptată în 1991 şi apoi mai pregnant prin forma revizuită din anul 2003 s-a revenit *la autonomie locală şi la descentralizare*, prin art. 120 din Legea fundamentală fiind consacrate cele trei principii: *autonomia locală*, *descentralizarea* şi *deconcentrarea*, fiecare determinând în felul său raporturile dintre autoritățile administrative centrale şi cele locale[4]. Despre alte principii (*eligibilitate* şi *legalitate autorități, consultare cetățeni, subsidiaritate*)[5], la fel de importante ca şi cele menționate, se va discuta la o temă viitoare.

În general, în lume, pentru organizarea administrației publice, se practică două mari sisteme: *centralizarea* şi *descentralizarea*[6] sau, cum au mai fost numite, *concentrarea* şi *deconcentrarea administrativă*[7].

Centralizarea administrativă[8] este principiul care se bazează pe conducerea (controlul) întregii administrații de către puterea centrală (în general, Guvernul), având ca regulă

---

[1] V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 751.

[2] D.C. Iancu, *Uniunea Europeană şi administrația publică*, Ed. Polirom, Bucureşti, 2010, p. 25 şi urm.

[3] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 31. În ceea ce priveşte legislația Uniunii Europene, Curtea Europeană de Justiție a definit un mare număr de principii specifice administrației publice, raportându-se la principiile generale ce se regăsesc în legislația aplicabilă administrației publice, comune statelor membre şi aflate într-un proces evolutiv.

[4] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 884-897; E. Bălan, *Drept administrativ şi procedură administrativă*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2002, p. 51-64; R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 53 şi urm.

[5] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 195 şi urm.

[6] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 285; E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 53.

[7] I. Vida, *op. cit.*, p. 17.

[8] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 53 şi urm.; E. Bălan, *op. cit.*, 2002, p. 52-54.

esențială dreptul superiorului de a exercita controlul ierarhic asupra activității inferiorilor. Administrația este strict ierarhizată, iar deciziile se iau numai de puterea centrală plasată în vârful ierarhiei. Unitățile administrativ-teritoriale nu dispun de calitatea de persoane de drept public şi trebuie să execute ordinele şi instrucțiunile primite de la centru.

Întrucât în cele ce urmează nu vom mai reveni la acest principiu, prezentăm pe scurt câteva aspecte privind esența, avantajele şi dezavantajele lui:

a) controlul ierarhic este un atribut al puterii (fie că aceasta este sau nu prevăzută de lege), se exercită asupra întregii activități administrative (inclusiv asupra legalității şi utilității actelor emise şi măsurilor luate de cei plasați pe poziții de inferioritate) şi are dreptul de a stabili acțiuni specifice (de anulare, abrogare, revocare, suspendare sau modificare) asupra actelor sau măsurilor luate de organele inferioare, dacă se consideră că acestea nu sunt în concordanță cu interesele generale sau locale ori nu asigură buna funcționare a serviciilor publice etc., evident, văzute prin prisma organelor centrale;

b) principiul are şi avantaje, poate fi o garanție pentru apărarea intereselor celor administrați, întrucât mai multe organe ierarhice trebuie să îşi exercite controlul asupra organelor inferioare ierarhic. În acest fel, se poate controla mai bine modul de funcționare a serviciilor publice de interes național, dar prezintă şi *dezavantaje*: colectivitățile locale nu au dreptul de a-şi administra treburile şi nevoile pe care şi le cunosc mult mai bine decât le poate cunoaşte autoritatea centrală; cetățenii îşi pierd interesul pentru administrarea localității lor; autoritățile centrale preiau sarcinile ce pot reveni administrației locale, iar preocupările lor nu se mai pot îndrepta, cum ar fi firesc, numai asupra problemelor fundamentale ale administrației centrale.

Descentralizarea administrativă şi *deconcentrarea serviciilor publice* sunt prevăzute la alin. (1) al art. 120 din Constituția actuală. *Descentralizarea administrativă* implică transmiterea din atribuțiile organelor de specialitate ale administrației publice centrale către organele administrației publice locale[1], prin aceasta recunoscându-se „interesul local distinct de cel național, localitățile dispunând de structuri organizatorice, funcționale şi un aparat propriu, afectat interesului local"[2]. În acest mod, se asigură descărcarea autorităților centrale (cum ar fi Guvernul) de o serie de sarcini care revin funcțiilor publice, prin trecerea lor la autoritățile administrației publice locale, principiile de bază fiind cuprinse în Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006[3], în care, la art. 2 lit. l), se regăseşte şi definiția dată de puterea legislativă pentru descentralizare: „transferul de competență administrativă şi financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat".

În concret, unele ministere şi organe centrale ale administrației publice de specialitate au organizate servicii publice descentralizate, cele mai multe dintre ele având sediul în municipiul reşedință de județ; unele dintre serviciile publice descentralizate au ramificații şi în oraşele mai mari din cadrul județului. Dintre serviciile publice descentralizate, menționăm: direcțiile sanitare județene şi a municipiului Bucureşti, inspectoratele pentru cultură județene şi al municipiului Bucureşti, direcțiile financiare şi ale controlului financiar de stat județene şi a municipiului Bucureşti etc.[4]

Principiile descentralizării prevăd, conform legislației, asigurarea resurselor necesare îndeplinirii obligațiilor (competențelor) transferate, responsabilizarea autorităților administrației publice locale, echitate, constrângere bugetară etc., iar autoritățile locale devin persoane publice autonome, alese prin vot universal.

---

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 751.

[2] E. Popa, *Autonomia locală în România*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, *apud* V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 429.

[3] M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006.

[4] R. Petrescu, *Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României şi de Legea nr. 69/1991*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 1(2)/1999, p. 79.

Descentralizarea presupune atât descentralizare teritorială, cât şi descentralizare pe servicii[1]. În timp ce *descentralizarea teritorială* răspunde intereselor comunităților locale, autoritățile alese prin vot universal căpătând dreptul la decizie proprie şi devenind responsabile pentru conducerea întregii activități administrative de interes public – dar nu politice – desfăşurate în unitățile administrativ-teritoriale, *descentralizarea pe servicii* (sau *tehnică*) presupune organizarea de servicii autonome la nivel local, cât se poate de independent în raport cu serviciile de interes național prestate de organele statului.

O astfel de viziune similară asupra descentralizării exista în România şi în perioada interbelică[2]. Astfel, în doctrina română de drept administrativ din perioada interbelică, profesorul Paul Negulescu arată că, în situația în care îngrijirea şi rezolvarea intereselor locale sau speciale sunt încredințate autorităților ale căror titulari, aleşi de corpul electoral, pot să stabilească norme valabile pentru locuitorii din acea localitate, atunci avem descentralizare[3].

Atunci când în circumscripțiile administrative funcționează autorități administrative locale, care se bucură de o oarecare independență față de autoritatea centrală, şi anumite servicii publice cu caracter local sunt scoase din competența autorităților centrale şi date în competența acestor autorități locale descentralizate, se realizează *descentralizarea teritorială*. Atunci când cel puțin un serviciu public este scos fie din competența autorităților centrale, fie a celor locale şi este organizat în mod autonom, primind un patrimoniu şi organe proprii întrucâtva independente față de autoritățile administrative din competența cărora au fost scoase, se realizează *descentralizarea pe servicii*[4].

Ceea ce totuşi nu există în literatură şi nici în administrație este o accepțiune standardizată în ceea ce priveşte dimensiunea optimă ca teritoriu şi populație a jurisdicțiilor pe care se poate aplica descentralizarea. Pe de altă parte, tot literatura de specialitate economică statuează că serviciile publice au grade diferite de optim între furnizarea lor centralizată şi opțiunea pentru descentralizare[5]. De exemplu, la un teritoriu cu suprafață foarte mare, un serviciu precum deszăpezirea nu poate avea acelaşi optim de descentralizare ca şi serviciile de sănătate[6].

Cât priveşte *deconcentrarea*, principiul se referă numai la serviciile publice, conform prevederilor constituționale [a se vedea alin. (1) art. 120 din Constituție] şi este „o formă specifică de exprimare a centralizării"[7]. Deconcentrarea se realizează prin „redistribuirea de competențe administrative şi financiare de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu", aşa cum este definită în Legea nr. 195/2006 la art. 2 lit. j).

Prin deconcentrare, reprezentanții locali ai autoritățile publice centrale – agenții din teritoriu – nu mai sunt simple instrumente ale centrului, ci dispun de o anumită competență, au atribuții şi responsabilități[8]. Ei preiau o parte din responsabilitățile şi competențele autorităților centrale, primesc dreptul de a lua şi decizii proprii, astfel că tot statul decide,

---

[1] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 54 şi urm.; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 429-433.

[2] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 610 şi urm.; A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", Bucureşti, 1929, p. 234-239; E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 66-95.

[3] R. Petrescu, *op. cit.*, 1999, p. 78.

[4] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 75.

[5] W.E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, în Journal of Economic Literature, 37(3):1120-49, 1999, *apud* D. Botezat, *Inegalitățile sociale şi descentralizarea. Considerații teoretice şi evidențe din reforma sistemului de sănătate din România*, în Journal of Social Economy, vol. II, nr. 5/2012, p. 32.

[6] D. Botezat, *op. cit.*, 2012, p. 32.

[7] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1160.

[8] *Ibidem*.

dar de data aceasta nu la nivel central, pentru că deciziile se iau direct în unitățile locale respective, prin aceşti reprezentanți în teritoriu.

Principiul deconcentrării presupune, astfel, *transferul de autoritate sau responsabilitate către o substructură aflată în componența unei organizații mai mari.* Deconcentrarea se face prin transferul de competențe administrative şi financiare de la ministere către propriile structuri de specialitate din teritoriu[1].

Deosebirea dintre cele două principii este făcută de organul care ia decizia: organele administrației publice locale – organe autonome alese de comunitățile locale –, în situația descentralizării, respectiv un organ de stat (prin reprezentantul său în teritoriu) – în cazul deconcentrării.

Se observă că în prezentarea de sus apare sintagma „*autoritate publică*", terminologie consacrată deja în Constituție, numai la art. 121 fiind folosite expresiile *autoritățile administrației publice, autorități administrative autonome* şi, respectiv, termenul de *autorități.* Acest concept este legat de sintagma „*organ al administrației publice*" şi, pentru cuprinderea explicațiilor necesare în vederea unei mai bune înțelegeri, lor li s-a acordat un spațiu special în cadrul acestei teme.

§2. Noțiuni specifice de organizare a administrației

La Tema 1 s-au pus în evidență câteva aspecte cu privire la sintagma „*administrație publică*":

– *se află în slujba cetățenilor*, cu scopul de a-i servi prin intermediul instituțiilor şi structurilor sale organizatorice, astfel încât să satisfacă interesul general;

– între administrația publică şi administrația de stat există un *raport de la întreg la parte*, cea de-a doua reprezentând o componentă a administrației publice, alături de administrația locală;

– în actualul sistem constituțional şi legal, administrația de stat şi administrația locală formează împreună administrația publică, iar aceasta este înfăptuită de două mari categorii de autorități: *autorități de natură statală şi autorități autonome locale*;

– administrația ca *activitate*; administrația ca *structură* şi *organizare*; administrația ca *instituție.*

Pe lângă sensul de structură şi organizare, respectiv de instituție, noțiunea de administrație publică evocă *o activitate prin care se aduc la îndeplinire legile şi se prestează servicii publice, în limitele legii, îndeplinită de autorități publice speciale, denumite generic autorități ale administrației publice*[2]. În cadrul administrației publice se întâlneşte o mare diversitate de *structuri*[3] – organe de competență materială generală şi organe de competență specială, organe centrale şi organe locale[4] –, iar acestea desfăşoară „activitățile prin care se execută legea, în regim de putere publică"[5].

Ansamblul structural (în sens formal-organic) şi ca activitate (în sens material-funcțional) al administrației lasă să se întrevadă, „cel puțin în plan teoretic, un *sistem al organizării administrației publice*, cu precizarea că, inclusiv la nivelul autorităților administrației locale, se exercită unele atribuții de natură statală, sub aspect material, funcțional"[6]. Acest

[1] M. Voican, R.C. Voinea, *Drept administrativ. Partea generală. Caiet de seminar*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 28.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 338.

[3] *Structuri* – în sensul de alcătuire, de construire, de organizare a unui sistem social, în speță a sistemului administrației publice.

[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Ed. Nemira, Bucureşti, 1996, p. 249.

[5] L. Coman-Kund, *Ştiința administrației. Partea a II-a*, D.I.D.I.F.R., Universitatea „Dunărea de Jos", Galați, p. 63.

[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 111.

sistem administrativ se regăsește, în cadrul sistemului statal general, alături de *sistemul legislativ* și de *sistemul jurisdicțional*[1]. În cadrul sistemului administrativ este organizat și funcționează „*ansamblul de organisme* care constituie formal acest sistem"[2], organisme care au *sarcini*, au o anume *competență* și *capacitate* și generează *actele autorităților centrale și locale*. Despre toate acestea se va discuta în cele ce urmează, nu înainte de a da aici o definiție pentru sistemul administrativ: „*ansamblul autorităților și instituțiilor publice care asigură punerea în aplicare a legii sau, în limitele legii, prestează servicii publice, de regulă, în regim de putere publică, precum și relațiile dintre acestea*"[3].

Organizarea administrației publice a constituit dintotdeauna obiect de cercetare pentru dreptul administrativ și știința administrației[4], o scurtă trecere în revistă referitoare la evoluția acesteia[5] aducând câteva informații utile pentru cele ce se vor analiza în cadrul temei. În decursul istoriei, teritoriul țării a fost împărțit în diverse unități administrativ-teritoriale, iar administrația a fost pliată pe acestea. Până la Unirea Principatelor de la 1859, în Muntenia erau *județe*, iar în Moldova *ținuturi*. Prin Regulamentele Organice acestea au fost divizate în *comune*, pentru început de tip *sat* și *oraș*, iar după 1864 (prin Legea comunelor nr. 394/1864) ele au fost clasificate drept comune de tip *rural* și *urban*. În conformitate cu legislația adoptată (inclusiv Legea pentru consiliile județene nr. 396/1864), aceste unități administrative – *comunele* și *județele* – au obținut statutul de personalitate juridică, un pas hotărâtor făcându-se prin crearea de *organe de conducere*: *consilii comunale*, *consilii județene*, *primari* și *prefecți*. La aceste două entități administrative, prin Constituția din 1866 s-a mai creat o diviziune – *plasa* – și teritoriul devine „împărțit în județe, județele în plăși, plășile în comune".

În celelalte provincii românești, înainte de Marea Unire de la 1918, erau: *comune*, *municipii cu rang de comitat* și *comitate* în Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș; *districte* și *comune* în Bucovina (care un era *ducat* în cadrul Imperiului Austro-Ungar); *zemstve*, *voloste* și *comune* în Basarabia (care era o *gubernie* în cadrul Imperiului Rus). În baza prevederilor Constituției din anul 1923 și a Legii pentru unificare administrativă din 1925, România a menținut unitățile administrativ-teritoriale din Regat: *județele*, *plășile* și *comunele* (de tip rural și urban), județele și comunele având personalitate juridică, împărțire care s-a păstrat până în anul 1950, cu unele amendamente aduse în 1936 prin Legea administrației (când au apărut *comunele suburbane*, *comunele balneare sau climaterice*, s-a adus precizarea că o comună era formată din unul sau mai multe *sate* etc.) sau în 1938 (care a durat doar până în 1940), când au fost înființate *ținuturile* ca unități administrative, cu atribuții economice, culturale și sociale, administrația fiecărui ținut fiind încredințată *rezidentului regal* (numit prin decret regal, la propunerea ministrului de interne) și consiliului său.

Se poate afirma că statul român a înțeles de la începuturile sale moderne că organizarea în teritoriu a treburilor publice trebuie dată în seama unor organisme responsabile și de cele mai multe ori alese de colectivitatea locală, pe care să poată să le tragă la răspundere pentru activitatea desfășurată[6].

Este util de precizat că în doctrina, legislația și jurisprudența interbelică din țara noastră s-a utilizat, în principal, noțiunea de *administrație publică*[7], la care s-a revenit abia după 1990.

---

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 106.
[2] E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 51.
[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 106.
[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 112.
[5] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 80-93.
[6] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 236.
[7] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 72; E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 96.

Conform celor de mai sus, într-o prezentare extrem de simplificată, este de reținut faptul că, până la instalarea la putere a regimului comunist (odată cu declararea republicii, în decembrie 1947):

– *comunele* aveau *personalitate juridică*, fiecare era condusă de un *primar* și de un *consiliu comunal*;

– *județele* aveau *personalitate juridică*, se forma un *consiliu județean*, iar *prefectul* era reprezentantul puterii centrale (numit prin decret regal, în urma propunerii ministrului de interne);

– în fiecare *plasă*[1] (fostă unitate administrativ-teritorială) era numit, prin decizia Ministerului de Interne, un *pretor*, care era agentul puterii centrale și executa hotărârile consiliului județean[2].

În perioada *regimului totalitar* (comunist), instituit după 30 decembrie 1947, prin Constituția de la 1948, pe lângă cele trei entități administrative, au mai apărut *regiunile*, în 1952 s-au creat *regiuni*, *raioane* și *comune*, pentru ca la organizarea administrativă din anul 1968 a teritoriului României să se stabilească împărțirea în *județe*, *comune*, *orașe* și *municipiul București*[3]. Regimul politic instalat a adus în prim-plan ceea ce s-a numit *centralismul democratic*, o modalitate prin care avea controlul permanent asupra autorităților locale alese de colectivitățile locale.

În toată *perioada postbelică (până la finele anului 1989)* a fost folosită exclusiv noțiunea de *administrație de stat*, consacrată prin Constituțiile socialiste și legislația epocii, „spre a desemna una dintre formele fundamentale de activitate a statului, respectiv de realizare a puterii de stat"[4], fără ca în doctrină să se ajungă la o concepție unitară referitoare la înțelesul sintagmei *organ al administrației de stat*. După naționalizarea din vara anului 1948, treptat, „legislația vremii a consacrat și noțiunea de *unitate economică de stat*, care a fost folosită ca un concept al dreptului civil (dreptului economic), cât și al dreptului public (dreptului administrativ)", noțiune care a fost inclusă treptat în sistemul organelor administrației de stat, în sensul că orice unitate economică de stat era și organ al administrației de stat[5].

După anul 1989, în conformitate cu art. 3 alin. (3) din Constituție, teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în *comune*, *orașe* și *județe*. În condițiile legii, unele orașe sunt declarate *municipii*, unitățile cu extinderea teritorială cea mai mare și cu populația cea mai numeroasă fiind cele 41 de județe și municipiul București. Plecând de la art. 3 alin. (1) din Constituție – „Teritoriul României este inalienabil" –, trebuie remarcat că toate aceste unități administrativ-teritoriale sunt și „rămân părți componente, intrinseci ale teritoriului național, unitar, indivizibil și inalienabil"[6].

În art. 20 din Legea nr. 215/2001[7] sunt prevederi importante pentru organizarea acestor unități administrativ-teritoriale, din care redăm după cum urmează:

---

[1] Conform art. 75 din Constituția României de la 1948, se stabilea că „teritoriul Republicii Populare Române se împarte din punct de vedere administrativ în comune, plăși, județe și regiuni". Pe baza acestor prevederi, a fost adoptată Legea nr. 5/1950 de organizare administrativ-teritorială, prin care teritoriul țării se împărțea în regiuni, raioane, orașe și comune. A fost creată chiar și o așa-zisă Regiune Autonomă Maghiară, după exemplul numeroaselor regiuni autonome din Uniunea Sovietică. A se vedea, în acest sens, D.V. Dincă, *Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză și adaptare autohtonă*, Ed. Economică, București, 2012, p. 17.

[2] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 82, 85 și 89.

[3] A se vedea Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, republicată (B. Of. nr. 54-55 din 27 iulie 1981), și V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 93.

[4] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 1996, p. 57-63.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 260.

[6] M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006, p. 44.

[7] Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), cu modificările și completările ulterioare.

„(1) *Comunele, oraşele, municipiile şi judeţele* sunt unităţi administrativ-teritoriale în care se exercită *autonomia locală* şi se organizează şi funcţionează *autorităţi ale administraţiei publice locale.*

(2) Comunele pot fi formate din unul sau mai multe *sate.*

(3) Unele oraşe pot fi declarate *municipii*, în condiţiile legii" (s.n.).

La art. 21 din aceeaşi reglementare se regăsesc precizări semnificative cu privire la *personalitatea* şi *capacitatea lor juridică de drept public* şi la *modul de reprezentare a lor în justiţie*:

„(1) Unităţile administrativ-teritoriale sunt *persoane juridice de drept public*, cu *capacitate juridică* deplină şi *patrimoniu propriu.* Acestea sunt subiecte juridice de drept fiscal, titulare ale codului de înregistrare fiscală şi ale conturilor deschise la unităţile teritoriale de trezorerie, precum şi la unităţile bancare. Unităţile administrativ-teritoriale sunt titulare ale drepturilor şi obligaţiilor ce decurg din contractele privind administrarea bunurilor care aparţin domeniului public şi privat în care acestea sunt parte, precum şi din raporturile cu alte persoane fizice sau juridice, în condiţiile legii.

(2) În justiţie, unităţile administrativ-teritoriale sunt *reprezentate*, după caz, *de primar sau de preşedintele consiliului judeţean*" (s.n.).

2.1. Organizarea administrației publice în România postdecembristă[1]

Administraţia publică, din punct de vedere material, se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice, care alcătuiesc sistemul administraţiei publice. Acest angrenaj este la rândul său subsistem al sistemului organizării sociale a societăţii globale. Având rolul de realizare a valorilor politice, prin care se exprimă interesele generale ale societăţii, administraţia publică, privită ca activitate, este legată de puterea în stat[2].

Organizarea administraţiei publice presupune stabilirea structurii şi funcţionării acesteia, în scopul îndeplinirii în condiţii optime a sarcinilor ce îi revin de satisfacere tot mai deplină a cerinţelor sociale[3], astfel:

– organizarea structurii înseamnă modul în care se constituie administraţia ca ansamblu unitar de organe;

– organizarea activităţii constă în stabilirea competenţelor, a relaţiilor dintre persoane, compartimente şi organe, dintre administraţie şi persoane din afara acesteia, în scopul realizării unor acţiuni raţionale şi eficiente, pentru slujirea optimă a societăţii;

– organizarea are menirea de a mobiliza şi utiliza resursele disponibile, umane, materiale şi financiare, necesare şi, totodată, suficiente cantitativ şi calitativ pentru realizarea sarcinilor în condiţii de maximă eficienţă;

– organizarea trebuie să aibă un caracter realist, raţional, urmărind ca orice acţiune să fie utilă şi eficientă în realizarea unei necesităţi sociale;

– organizarea se efectuează şi în vederea raţionalizării aparatului administrativ, a simplificării acestuia, pentru a se realiza o structură optimă, o judicioasă repartizare a sarcinilor şi atribuţiilor între organe, compartimente şi persoane.

Activitatea administraţiei statului este condiţionată de organizarea ei. Îndeplinirea sarcinilor de interes general se repartizează între administraţia publică centrală a statului – ca expresie a colectivităţii naţionale – şi administraţia publică locală a colectivităţilor umane din circumscripţiile administrativ-teritoriale[4].

Sistemul administrativ s-a cristalizat treptat, în conformitate cu principiile de bază prevăzute în Constituţie (descentralizare, autonomie locală şi deconcentrarea serviciilor

[1] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 249-256; I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 65 şi urm.; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 111-117.
[2] D.V. Dincă, *op. cit.*, p. 63.
[3] A se vedea E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 39-41.
[4] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 382.

publice), administrația publică actuală având o structură formată, așa cum s-a precizat, din *administrația de stat* și *administrația locală*.

În conformitate cu prevederile constituționale de la Capitolul V „Administrația publică" (Secțiunea 1 „Administrația publică centrală de specialitate" și Secțiunea a 2-a „Administrația publică locală") și cu prevederile din legislația de specialitate dedicată (Legea nr. 90/2001[1], Legea nr. 215/2001 și altele), este reglementată organizarea administrației publice la nivel central și local, plecând de la organizarea administrativ-teritorială a țării și de la principiile consacrate în Legea fundamentală. Totodată, sunt prevăzute raporturile dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, limitele autonomiei, precum și poziția, rolul și atribuțiile fiecărei autorități administrative în ansamblul administrației din România.

Administrația în sine este înfăptuită de *autorități administrative*, respectiv de *autorități ale administrației de stat* și *autorități ale administrației publice autonome*, noțiunile frecvent utilizate în doctrină pentru denumirea lor fiind: administrația de stat, administrația publică centrală, administrația publică locală, autoritățile administrației publice, organele administrației publice, putere publică etc. O prezentare informativă se regăsește la Tema 1 (la prezentarea *noțiunilor generale privind administrația publică și autoritatea publică*), iar analiza lor mai în detaliu va fi făcută în teme dedicate, aici aducându-se un minimum de precizări (inclusiv câteva definiții), necesare înțelegerii organizării ansamblului complex care este sistemul administrativ.

2.2. Administrația de stat

Este parte componentă a sistemului administrației publice și *reprezintă ansamblul autorităților și instituțiilor statului care desfășoară activități de administrație publică, precum și relațiile dintre acestea*, noțiunea fiind folosită în mod curent cu referire la Președinte, Guvern, ministere, alte organe centrale de specialitate, precum și structurile acestora în teritoriu.

Administrația de stat, din punct de vedere al întinderii competenței în teritoriu, cuprinde administrația de stat centrală și administrația de stat teritorială.

2.2.1. Administrația de stat centrală

Administrația de stat centrală (i se mai spune și *națională*) este formată din[2]:

A. organele situate în vârful sistemului administrației de stat (*Președintele* și *Guvernul*);

B. organele de specialitate ale administrației publice centrale, care sunt:

a) Ministerele și alte organe de specialitate subordonate direct Guvernului. Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului, conform prevederilor art. 116 alin. (1) din Constituție și prevederilor din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor. Ca exemplu se poate da Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice, organ de specialitate organizat și care funcționează în conformitate cu H.G. nr. 44/2016[3], sau Ministerului Afacerilor Externe, care este organizat și funcționează în conformitate cu H.G. nr. 8/2013, cu modificările și completările ulterioare[4].

---

[1] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările și completările ulterioare.

[2] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 108-109; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 115 și urm.; E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 65 și urm.

[3] M. Of. nr. 99 din 9 februarie 2016.

[4] M. Of. nr. 34 din 15 ianuarie 2013.

În subordinea directă a Guvernului se află o serie de organe de specialitate şi instituții publice ale căror atribuții sunt de o mare diversitate. Din această categorie se pot da ca exemplu: Institutul Național de Statistică – I.N.S.[1], Agenția Națională pentru Romi – A.N.R.[2] şi Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare – C.N.C.A.N.[3] Unele dintre acestea, pentru îndeplinirea atribuțiilor proprii, au în componența lor entități județene sau regionale (de exemplu, Institutul Național de Statistică are, conform art. 11 din H.G. nr. 975/2005, 8 direcții regionale de statistică, iar Agenția Națională pentru Romi cuprinde 7 structuri regionale). Ministerelor şi celorlalte organe de specialitate le este dedicată o temă specială.

b) Organe şi instituții centrale subordonate direct ministerelor. Se aduc în prim-plan exemplele:

– Inspectoratul General pentru Situații de Urgență – I.G.S.U.[4], organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Administrației şi Internelor (actualmente Ministerul Afacerilor Interne), care asigură, la nivel național, punerea în aplicare într-o concepție unitară a legislației în vigoare în domeniile apărării vieții, bunurilor şi a mediului împotriva incendiilor şi dezastrelor, precum şi al realizării măsurilor de protecție civilă şi gestionarea situațiilor de urgență;

– Institutul Național de Expertize Criminalistice – I.N.E.C.[5], o instituție publică cu personalitate juridică, subordonată Ministerului Justiției, care are ca obiect de activitate efectuarea diverselor genuri de expertize (de exemplu, expertize pentru bancnote, cecuri, urme digitale, arme de foc, urme biologice etc.).

Este interesant de precizat că unele ministere au servicii descentralizate ce sunt organizate în străinătate[6], cum ar fi Ministerul Afacerilor Externe [acesta are *misiuni diplomatice* şi *oficii consulare* – art. 2 alin. (1) pct. 25 – şi *institute culturale românești* – art. 15 alin. (1) din H.G. nr. 8/2013].

c) Autorități administrative autonome. Unele dintre ele sunt amintite la Tema 1 şi vor fi prezentate mai în detaliu la Tema 8, aici făcându-se o trecere în revistă din perspectiva structurii sistemului administrativ.

Aceste autorități, create din nevoia de a degreva executivul (în primul rând Guvernul) de o serie de sarcini de coordonare sau de control, se bucură de *autonomie*, de *independență* față de autoritățile publice de la centru, dar sunt într-o relație specială de dependență față de Parlament. Această „dependență" înseamnă că organele lor de conducere (integral sau doar parțial) sunt desemnate de Parlament şi, de regulă sau doar la solicitarea Parlamentului, depun/prezintă rapoarte de activitate (anual sau la cerere), răspunzând astfel în fața organului legislativ al țării, spre deosebire de organele administrației centrale, pentru care este instituită răspunderea în fața Guvernului:

1. autorități ale administrației centrale autonome reglementate prin prevederile constituționale şi, evident, *pe baza legilor organice.* Acestea sunt *autorități autonome create prin lege organică (au statut legal)*, reprezintă organe de specialitate care au *autonomie* față de autoritățile publice (Președinte, Guvern) şi față de administrație publică, însă au

[1] H.G. nr. 957/2005 privind organizarea şi funcționarea Institutului National de Statistică, republicată (M. Of. nr. 865 din 18 decembrie 2007), cu modificările şi completările ulterioare.
[2] H.G. nr. 1703/2004 privind organizarea şi funcționarea Agenției Naționale pentru Romi (M. Of. nr. 984 din 26 octombrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.
[3] H.G. nr. 1627/2003 privind aprobarea Regulamentului de organizare şi funcționare a Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare (M. Of. nr. 69 din 27 ianuarie 2004).
[4] H.G. nr. 1490/2004 pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi funcționare şi a organigramei Inspectoratului General pentru Situații de Urgență (M. Of. nr. 884 din 28 septembrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.
[5] H.G. nr. 368/1998 privind înființarea Institutului Național de Expertize Criminalistice – I.N.E.C. (M. Of. nr. 248 din 3 iulie 1998), cu modificările ulterioare.
[6] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 198.

o anume *dependență față de Parlament* (de exemplu, trebuie să prezinte un raport de activitate în fața unicului organ legislativ – Parlamentul). Așa sunt cele prevăzute în Constituție: *Autoritatea Electorală Permanentă* [art. 73 alin. (3) lit. a)], ale cărei organizare și funcționare sunt prevăzute în Legea nr. 208/2015[1], *Consiliul Suprem de Apărare a Țării* [art. 65 alin. (2) lit. g) și art. 119], înființat și organizat în conformitate cu Legea organică nr. 415/2002[2]; *serviciile de informații* [art. 65 alin. (2) lit. g)] și *serviciile publice de radio și televiziune* [precizate la art. 31 alin. (5)]. Din categoria serviciilor de informații menționăm *Serviciul Român de Informații*[3] și *Serviciul de Informații Externe*[4], iar ca servicii de radio și televiziune *Societatea Română de Radiodifuziune* și *Societatea Română de Televiziune*[5];

2. autorități autonome (neprecizate în Constituție) create prin lege organică. Menționăm doar:

– *Consiliul Național al Audiovizualului – C.N.A.*, creat prin Legea nr. 504/2002[6], ca autoritate publică autonomă sub control parlamentar și garant al interesului public și unică în domeniul serviciilor media audiovizuale;

– *Agenția Națională de Integritate – A.N.I.*[7], care este autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcționează la nivel național, ca structură unică și sub control parlamentar (este sub controlul Senatului);

– *Banca Națională a României*, instituție publică independentă având personalitate juridică, prezentând anual un raport în fața Parlamentului[8];

– *autorități de reglementare* și *control* în diverse domenii (cum ar fi Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice – A.N.R.S.C.[9] sau Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei – A.N.R.E.[10]).

Dintre *organele administrației centrale autonome* neprecizate în Constituție, dar înființate prin lege organică, menționăm: Serviciul de Informații Externe – S.I.E., Serviciul de Pază și Protecție – S.P.P.

Consiliul Național al Audiovizualului a fost creat în 1992, ca *autoritate publică autonomă sub control parlamentar* și *garant al interesului public în domeniul comunicării audiovizuale*, misiunea sa, definită în Legea nr. 48/1992, a fost concepută și determinată de apariția și dezvoltarea unei piețe libere a audiovizualului. După adoptarea Legii audiovizua-

[1] Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente (M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015).

[2] Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002), cu modificările ulterioare.

[3] Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații (M. Of. nr. 33 din 3 martie 1992), cu modificările și completările ulterioare.

[4] Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, republicată (M. Of. nr. 511 din 18 octombrie 2000), cu modificările și completările ulterioare.

[5] Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, republicată (M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999), cu modificările și completările ulterioare.

[6] Legea audiovizualului nr. 504/2002 (M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002), cu modificările și completările ulterioare.

[7] Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, republicată (M. Of. nr. 535 din 3 august 2009), cu modificările și completările ulterioare.

[8] Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României (M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004), cu modificările și completările ulterioare.

[9] Înființată în baza Legii serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51/2006, republicată (M. Of. nr. 121 din 5 martie 2013), cu modificările și completările ulterioare. Funcționează în conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare aprobat prin H.G. nr. 527/2013 (M. Of. nr. 497 din 7 august 2013).

[10] O.U.G. nr. 33/2007 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Reglementare în Domeniul Energiei (M. Of. nr. 337 din 18 mai 2007), aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 160/2012 (M. Of. nr. 685 din 3 octombrie 2012).

lului nr. 504/2002, a rămas autoritate publică autonomă sub control parlamentar, autoritate unică de reglementare în domeniul serviciilor media audiovizuale, în condițiile și cu respectarea prevederilor legii, și garantul interesului public în domeniul comunicării audiovizuale.

În baza Legii nr. 1/1998 a luat ființă *Serviciul de Informații Externe – S.I.E.*, ca *organ de stat specializat* în domeniul informațiilor externe privind siguranța națională și apărarea României și a intereselor sale. S.I.E. face parte din sistemul național de apărare, iar activitatea sa este organizată și coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării.

Legea nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată[1], prevede și protecția demnitarilor români și a celor străini pe timpul ședерii în România, a familiilor acestora, paza sediilor de lucru și a reședințelor acestora care se asigură de *Serviciul de Protecție și Pază – S.P.P.*, conform atribuțiilor prevăzute în legea specială de organizare și funcționare[2]. Activitatea S.P.P. este organizată și coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării și este controlată de Parlament, prin comisiile pentru apărare, ordine publică și siguranță națională.

Un alt exemplu de autoritate autonomă centrală este *Banca Națională a României*, banca centrală, având personalitate juridică, constituită ca instituție publică independentă, condusă de un consiliu de administrație, conducerea executivă reprezentată de guvernator prezentând anual un raport, specific activității Băncii, în ședința comună a celor două Camere ale Parlamentului[3];

3. autorități de specialitate autonome reglementate direct prin prevederile constituționale. Sunt 5 astfel de autorități prevăzute direct de legiuitorul constituant, cel puțin ca denumire și ca principiu organizatorico-funcțional, dar modul propriu-zis de organizare și de funcționare, precum și atribuțiile lor sunt stabilite prin câte o lege organică dedicată fiecăreia dintre ele, o prezentare sintetică a acestora fiind rezervată pentru Tema 8.

Dintre aceste autorități de specialitate autonome, doar una – *Consiliul Legislativ*[4] (prevăzut la art. 79 din Constituție) – se regăsește în textul constituțional de la Titlul III „Autorități publice". Spre deosebire de acesta, celelalte patru sunt reglementate prin articole plasate la alte titluri din Legea fundamentală: *Avocatul Poporului*[5] – la Titlul II „Drepturi, libertăți și îndatoririle fundamentale"; *Curtea de Conturi*[6] și *Consiliul Economic și Social*[7] – care sunt cuprinse la Titlul IV „Economia și finanțele publice"; *Curtea Constituțională*[8] – reglementată prin dispozițiile din Titlul V rezervat special acestei autorități. Deși această dispunere în Constituție a prevederilor referitoare la ele le-ar situa în afara autorităților administrative, analiza rolului și a atribuțiilor lor (de regulă, de control sau de coordonare) stabilite prin Legea fundamentală și prin legile organice adoptate în vederea

[1] M. Of. nr. 189 din 18 martie 2014.
[2] Legea nr. 191/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Protecție și Pază (M. Of. nr. 402 din 22 octombrie 1998), cu modificările și completările ulterioare.
[3] Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României.
[4] Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ, republicată (M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004).
[5] A se vedea Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată (M. Of. nr. 227 din 15 aprilie 2014), cu modificările și completările ulterioare, și Regulamentul instituției Avocatul Poporului, republicat (M. Of. nr. 758 din 27 octombrie 2011); I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 570-584.
[6] Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată (M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014), cu modificările și completările ulterioare.
[7] Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată (M. Of. nr. 740 din 2 octombrie 2015).
[8] Legea privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale nr. 47/1992, republicată (M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010), cu modificările ulterioare.

organizării şi funcţionării lor conduce la constatarea că nu sunt nici organe legislative şi nici judecătoreşti, motiv pentru care se susţine ideea că pot fi „încadrate, cu tot specificul lor, în categoria organelor executiv/administrative (...)"[1].

Instituţia *Avocatul Poporului* este reglementată în Capitolul IV din Titlul II, art. 58-60 din Constituţia României, organizarea şi funcţionarea fiind stabilite, conform art. 58 alin. (3), prin lege organică, în acest sens fiind adoptată Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatul Poporului, republicată. Este o instituţie centrală de stat românească, având drept scop *apărarea drepturilor şi libertăţilor persoanelor fizice* în raporturile acestora cu autorităţile publice. În toate aspectele activităţii sale, este independentă faţă de orice autoritate publică[2].

Curtea de Conturi[3] îşi desfăşoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispoziţiile prevăzute în Constituţie (art. 140) şi în lege, exercitând controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuinţare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public şi reprezentând România în calitatea sa de *instituţie supremă de audit* în organizaţiile internaţionale ale acestui gen de instituţii.

Consiliul Suprem de Apărare a Ţării – C.S.A.T. este *autoritatea administrativă autonomă* învestită, potrivit Constituţiei, cu organizarea şi coordonarea unitară a activităţilor care privesc apărarea ţării şi siguranţa naţională. Prevăzut în art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituţie, Consiliul este organizat prin lege organică[4], iar *activitatea sa este sub control parlamentar*, fiind supusă examinării şi verificării parlamentare (C.S.A.T. prezintă rapoarte în faţa Parlamentului).

Serviciul Român de Informaţii – S.R.I., amintit la art. 65 alin. (2) lit. h) din Constituţie, este *organ de stat specializat* în domeniul informaţiilor privind siguranţa naţională a României, cu organizare şi funcţionare conform legii[5]. Este parte componentă a sistemului naţional de apărare, activitatea sa fiind organizată şi coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Ţării şi fiind supusă controlului parlamentar.

Serviciile publice de radio şi televiziune – sunt *servicii autonome sub control parlamentar*, menirea lor fiind reglementată prin Constituţie la art. 31 alin. (5) – garantarea exercitării dreptului la antenă pentru grupurile parlamentare şi politice importante. Au fost înfiinţate prin lege organică[6], prin care Radioteleviziunea Română s-a reorganizat în *servicii publice autonome* de radiodifuziune şi de televiziune, ele fiind constituite din serviciile de programe de televiziune oferite de Societatea Română de Televiziune şi serviciile de programe de radiodifuziune oferite de Societatea Română de Radiodifuziune.

Spre deosebire de cele de mai sus, se întâlnesc şi organe de consultare precum *Consiliul Legislativ*, care, conform art. 79 din Constituţie, este organ consultativ de specialitate al Parlamentului, şi *Consiliul Economic şi Social*, având rolul, conform art. 141 din Legea fundamentală, de organ consultativ al Parlamentului şi Guvernului în domeniile lor de activitate, ambele fiind înfiinţate şi organizate prin lege organică.

---

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 190; similar sunt tratate şi de R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 128 şi urm. sau E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 91.

[2] Ea se mai regăseşte în doctrină şi sub titulatura de „ombudsman". Termenul „ombudsman" îşi are originea în limba suedeză, apărând pentru prima dată în Suedia şi datând în mod oficial ca instituţie juridică din 1809, în această ţară funcţionând deja un sistem instituit încă din 1766, prin care un împuternicit al Parlamentului era însărcinat cu cercetarea şi soluţionarea plângerilor persoanelor vătămate în drepturile lor prin abuzuri ale administraţiei regale. A se vedea, în acest sens, I. Ceterchi, *Instituţia Ombudsman-ului în Suedia*, în S.D.R. nr. 1-2/1991. Alte detalii pe www.irdo.ro.

[3] A se vedea Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcţionarea Curţii de Conturi, republicată.

[4] Legea nr. 415/2002 privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării.

[5] Legea nr. 14/1992 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului Român de Informaţii.

[6] Legea nr. 41/1994 privind organizarea şi funcţionarea Societăţii Române de Radiodifuziune şi Societăţii Române de Televiziune, republicată.

2.2.2. Administrația de stat în teritoriu

Administrația de stat în teritoriu cuprinde două componente: una este *prefectul* și cealaltă este formată dintr-un ansamblu de *servicii publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe centrale de specialitate*, ele formând categoria *autorităților distribuite în teritoriu.*

Prefectul[1] este reprezentantul Guvernului în teritoriu (pe plan local), printre atribuțiile sale (stabilite în Legea nr. 340/2004) fiind și conducerea serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale. Asemenea *servicii publice deconcentrate*, înființate, de regulă, în fiecare județ în subordinea unui minister sau al unei autorități a administrației centrale de specialitate, poartă denumiri de *direcții*, *agenții* și *inspectorate județene*, *oficii* etc. Ele sunt organe de specialitate ale administrației publice, organizate pe principiul descentralizării, nesubordonate strict față de minister sau altă autoritate centrală, *amplasate în teritoriu* și *conduse pe plan local de prefect.* Astfel de organe „beneficiază de o putere de decizie în anumite materii predeterminate. Cu toate acestea, sistemul administrativ își păstrează caracteristicile unui sistem centralizat, deoarece aceste autorități sunt prelungiri teritoriale ale administrației centrale (...), iar deciziile lor sunt luate în numele statului"[2].

Câteva exemple:

– *direcțiile sanitare județene*, care sunt servicii publice deconcentrate la nivel județean, cu personalitate juridică, subordonate Ministerului Sănătății, reprezentând autoritatea de sănătate publică la nivel local, în conformitate cu Regulamentul de organizare și funcționare a direcțiilor de sănătate publică județene[3];

– *agențiile județene pentru protecția mediului*, care sunt instituții publice cu personalitate juridică, finanțate integral de la bugetul de stat și au statut de servicii publice deconcentrate[4];

– *direcțiile de sport județene* sunt *servicii publice deconcentrate* ale Ministerului Tineretului și Sportului[5], finanțate din venituri proprii și subvenții acordate de la bugetul de stat. Sunt organizate și funcționează cu personalitate juridică, în condițiile legii, ca servicii publice deconcentrate ale ministerului de resort și îndeplinesc atribuțiile prevăzute de H.G. nr. 776/2010[6], precum și alte atribuții stabilite prin acte normative specifice activității de tineret și sport;

– în fiecare județ și în municipiul București sunt organizate, ca servicii publice deconcentrate ale Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice, *inspectorate școlare*, cu structură aprobată prin ordin al ministrului educației naționale (a se vedea anexa nr. 4 la H.G. nr. 44/2016).

---

[1] Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008), cu modificările ulterioare.

[2] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 18.

[3] Regulamentul este cuprins în Ordinul nr. 1078/2010 al Ministerului Sănătății privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a autorităților de sănătate publică județene, respectiv a municipiului București (M. Of. nr. 550 din 5 august 2010).

[4] Hotărârea nr. 1000/2012 privind reorganizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Protecția Mediului și a instituțiilor publice aflate în subordinea acesteia (M. Of. nr. 729 din 29 octombrie 2012), cu modificările și completările ulterioare.

[5] H.G. nr. 11/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Tineretului și Sportului (M. Of. nr. 42 din 19 ianuarie 2013), cu modificările și completările ulterioare.

[6] H.G. nr. 776/2010 privind organizarea și funcționarea direcțiilor județene pentru sport și tineret, respectiv a Direcției pentru Sport și Tineret a Municipiului București (M. Of. nr. 558 din 9 august 2010).

§3. Administrația publică locală

A doua mare categorie de autorități este reprezentată de *autoritățile administrației publice locale*, constituite din: *consiliile județene, consiliile locale din comune, orașe și municipii* (ca *autorități deliberative*) și *primarii* și *președinții consiliilor județene*, aleși în condițiile legii[1] (ca *organe executive*). Organizarea și funcționarea acestor autorități locale sunt stabilite prin Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată, o analiză detaliată fiind prevăzută a se face în temele următoare.

Administrația locală reprezintă *ansamblul autorităților și instituțiilor aparținând unităților administrativ-teritoriale ce desfășoară activități de administrație publică în cadrul unor porțiuni din teritoriul statului, determinate de organizarea administrativ-teritorială, precum și relațiile dintre acestea*. Ea este formată din: *administrația locală de bază* și *administrația locală intermediară*[2].

3.1. Administrația locală de bază

Administrația locală de bază, numită și *administrație la nivel local* (în accepțiunea de comună, oraș, municipiu), este constituită din *consiliul local* (ca *autoritate deliberativă*) și din *primar* (ca *autoritate executivă*), atribuțiile lor fiind stabilite prin Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată.

Printre atribuțiile consiliului local se regăsesc și asigurarea și realizarea serviciilor publice de interes local, cum ar fi transportul public de persoane. Un exemplu în acest sens este SC Transurb S.A. Galați, înființată în anul 1998, în temeiul Hotărârii Consiliului local Galați nr. 69/1998, modificată prin Hotărârile Consiliului local Galați nr. 63/2001 și nr. 84/2000, care este organizată ca o societate pe acțiuni, cu acționar unic Consiliul local al municipiului, având ca scop asigurarea și realizarea serviciilor publice de transport public de persoane, transport marfă și reparații.

3.2. Administrația locală intermediară

Administrația locală intermediară, numită și *departamentală* sau *la nivel județean*, cuprinde *consiliul județean* (ca organ deliberativ), *președintele consiliului județean* (ca organ executiv) și *structurile administrative*, astfel:

a) Consiliul județean și *Consiliul General al Municipiului București* sunt *autorități deliberative, autonome*[3], alese o dată la 4 ani prin vot universal (în conformitate cu art. 87 din Legea nr. 215/2001). Consiliul județean este autoritatea administrației publice locale cu rol de coordonare a activității consiliilor comunale, orășenești și municipale, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean. Consiliul are atribuții stabilite prin Legea nr. 215/2001 și își desfășoară activitatea ca *un organ colectiv* – organ colegial cu *caracter deliberativ*. Președintele consiliului județean este, ca și primarul, *un organ unipersonal* – cu *caracter executiv*.

În continuare, cu titlu de exemplu, enumerăm câteva entități/instituții subordonate Consiliului județean Galați: societăți reglementate de Legea nr. 31/1990 – SC Cons Management Parc de Soft SRL Galați; autorități, comisii – Autoritatea teritorială de ordine publică Galați, Comisia pentru protecția copilului Galați ș.a.

b) Structurile administrative la nivel județean, în cadrul cărora se întâlnesc *instituții publice, regii autonome* și *servicii publice de interes județean*, toate găsindu-se în subordinea consiliului județean. Ca exemplu (particularizând pentru județul Galați):

---

[1] A se vedea art. 121 și art. 122 din Constituția României.

[2] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 106; V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 338.

[3] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 338.

– *instituții publice* – Direcția Județeană de Evidență a Persoanelor Galați, instituție publică de interes județean, cu personalitate juridică, înființată în baza Hotărârii Consiliului județean Galați nr. 213/2012 și a O.G. nr. 84/2001[1], sau Camera agricolă a județului Galați[2];

– *instituții de cultură* – de exemplu, Biblioteca județeană „V.A. Urechia" Galați și Centrul Cultural „Dunărea de Jos" Galați.

La nivel local sau județean se pot înființa *organisme prestatoare de servicii și de utilitate publică de interes local sau județean*, așa cum sunt menționate în art. 1 alin. (2) lit. g) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

Cât privește sintagma *organele statului*, peste tot utilizarea s-a făcut cu înțelesul de *autorități publice*, ele devenind subiect de drept administrativ dacă în activitățile desfășurate se regăsesc în raporturi sociale de drept administrativ[3].

3.3. Resursele umane, materiale și financiare ale autorităților administrației publice

O serie de explicații privind sensul noțiunilor *autoritate publică*, *autoritate administrativă*, *organ public*, *organ al administrației publice*, *organe de stat*, *instituții publice* și altele au fost prezentate într-o temă anterioară. Activitatea acestor autorități/organe este înfăptuită de *personalul administrației*, acesta fiind parțial ales (de exemplu, consilieri și primari), în conformitate cu prevederile Legii nr. 215/2001, parțial numit (de exemplu, miniștrii, secretarii de stat, consilierii, șefii unor autorități autonome și instituții publice etc.), iar alții sunt selectați în baza unor concursuri de ocupare a unor posturi din structura respectivă (funcționari publici). Activitatea din cadrul administrației publice este complexă și presupune cunoștințe și informații de specialitate din domenii diverse, precum știința administrației și știința dreptului administrativ, din domeniul economiei, contabilității și finanțelor, din domeniul protecției mediului etc., în concordanță cu problemele reale întâlnite în practică.

De aici necesitatea ca fiecare persoană din cadrul administrației publice să aibă o pregătire profesională corespunzătoare cu sarcinile care îi revin în cadrul acelui organ[4], autorul menționând în continuare nevoia de:

– selectare a personalului pe baza unor criterii adecvate de competență și de morală, în concordanță cu sarcinile ce îi revin la locul respectiv de muncă;

– repartizare corespunzătoare și judicioasă pe locurile de muncă, în funcție de pregătire și aptitudini;

– salarizare adecvată, corelat cu volumul de muncă și importanța activității desfășurate etc.[5]

Dacă personalul ales are o largă autonomie și poate fi suspendat sau înlăturat din funcție numai în anumite condiții stabilite prin lege, personalul numit într-o funcție este în

[1] O.G. nr. 84/2001 privind înființarea, organizarea și funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor (M. Of. nr. 544 din 1 septembrie 2001), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 372/2002 (M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002), cu modificările și completările ulterioare.

[2] Înființarea acestei structuri a avut loc în baza H.G. nr. 1609/2009 privind înființarea, sub autoritatea consiliilor județene, a camerelor agricole, prin reorganizarea oficiilor/centrelor de consultanță agricolă județene (M. Of. nr. 924 din 30 decembrie 2009).

[3] A se vedea D. Valea, *Drept constituțional și instituții politice – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 8.

[4] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 289.

[5] Plecând de la aceste obiective și reiterând ideea că resursa umană constituie principalul factor care poate aduce performanță în sectorul public, putem spune că asigurarea unui înalt nivel al serviciilor publice se poate face, în principal, prin creșterea performanței activității agenților publici, fără a minimiza importanța celorlalte resurse de care dispune sistemul administrativ. A se vedea, în acest sens, G. Moinescu, *Principalele probleme de gestiune a resurselor umane în administrația publică românească*, în Analele Universității „Constantin Brâncuși" din Târgu-Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 2/2009, p. 39.

relație de subordonare față de un superior al său (de exemplu, conducătorii instituțiilor publice și organelor de specialitate din cadrul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice sunt numiți și revocați din funcție prin decizie a primului-ministru, la propunerea ministrului de resort), întrucât „funcționarii acestor organe sunt subordonați ierarhic și sunt revocabili din funcție"[1].

Personalul, pentru îndeplinirea obligațiilor ce îi revin, are nevoie de anumite condiții: spații de muncă (clădirile alocate acestor autorități), dotări materiale (birouri, echipamente de calcul, mijloace de transport și alte bunuri materiale), precum și mijloace bănești, toate constituind *patrimoniul organelor administrației publice*, bunuri care fac parte, după caz, din domeniul public sau domeniul privat.

Mijloacele bănești necesare pentru consumurile materiale și de utilități, pentru plata salariilor, pentru lucrări de întreținere și reparații sau pentru unele investiții necesare sunt asigurate de la bugetul de stat.

Mijloacele bănești puse la dispoziția organelor administrative din bugetul de stat poartă denumirea de *credite bugetare*, iar fiecare organ al administrației publice își întocmește un plan financiar propriu, în care este stabilit modul de utilizare a creditelor bugetare[2].

De altfel, așa cum se menționează în doctrină, o administrație eficientă nu poate fi construită numai prin dezvoltarea zonei legislative – prin apariția de noi legi și decrete –, ci și cu sprijinul și luând în considerare persoanele care lucrează în acest domeniu, sprijinind direct funcționarii publici care se confruntă cu responsabilități crescute, cu mai puține resurse și care se confruntă zilnic cu așteptările în creștere ale clientului-cetățean[3].

Dotate cu patrimoniu, având o organizare de sine stătătoare și un scop stabilit prin lege, organelor administrației publice le este recunoscută *personalitatea juridică civilă*, putând intra în diferite raporturi juridice[4].

În cadrul administrației publice sunt înființate prin reglementări diferite autorități sau organe înzestrate cu personalitate juridică sau, altfel spus, persoane juridice. Acestea sunt deținătoare ale calității de a intra în raporturi juridice, formând grupul persoanelor juridice publice, spre deosebire de grupul persoanelor juridice private (de exemplu, societățile reglementate de Legea nr. 31/1990).

Persoanele juridice publice sau de drept public se caracterizează în primul rând prin faptul că, în majoritatea cazurilor, ele acționează în regim de putere publică, ca purtătoare ale puterii publice, fiind create special pentru acest scop[5].

În cadrul unui raport de drept administrativ poate fi subiect atât un organ al administrației publice, dar și o persoană fizică sau o persoană juridică de drept privat.

Pentru ca o autoritate, un organ al administrației publice să devină persoană juridică de drept public (să aibă personalitate juridică), este necesar să îndeplinească anumite condiții: să aibă patrimoniu propriu, distinct de patrimoniul general al statului sau al unității administrativ-teritoriale, după caz, un scop moral și legal și o organizare de sine stătătoare, care să îi asigure o autonomie decizională în limitele legii[6].

Dintre persoanele juridice de drept public, deci și de drept administrativ, menționăm: statul, județele, comunele, orașele, municipiile sau ministerele, autoritățile publice auto-

[1] I. Santai, *op. cit.*, p. 84.

[2] A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 289.

[3] M. Minică, *Managementul resurselor umane în administrația publică*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 3(12)/2004, p. 128-135, *apud* M.M. Abrudan, T.G. Săveanu, M. Matei, M. Ujhely, *Obstacles, realities and opportunities in human resources management in public administration institutions from Bihor county (Romania) and Hajdú-Bihar county (Hungary)*, în Transylvanian Review of Administrative Sciences no. 45/E/2015, p. 6.

[4] E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 67.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 267.

[6] Alte detalii privind persoanele juridice de drept public se pot vedea în I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 64.

nome, serviciile publice, Parlamentul României, Guvernul, partidele politice (a se vedea Legea partidelor politice nr. 14/2003[1]), diferite asociații de interes public înființate, în baza unor reglementări – legi sau hotărâri de Guvern –, din inițiativă privată (de exemplu, grădinițe, școli și universități particulare autorizate, cabinete medicale și spitale particulare autorizate) etc.

Imperativul zilei, în condițiile în care România trebuie să se alinieze la standardele europene, poate fi „randament maxim cu minimum de mijloace materiale"[2], dar și cu mai puțin personal (ceea ce presupune o dimensionare optimă și o pregătire adecvată), în vederea îmbunătățirii eficienței întregii administrații.

3.4. Tendințe în îmbunătățirea organizării administrativ-teritoriale

Modificările politice, sociale și economice din România postdecembristă au impus noi orientări și pentru îmbunătățirea administrației și a organizării administrativ-teritoriale. Astfel, prin Legea nr. 351/2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a – Rețeaua de localități[3], cu modificările și completările ulterioare, s-au stabilit principiile de ierarhizare a localităților (sunt precizați 17 indicatori cantitativi și calitativi de ierarhizare), rangurile localităților – de la rangul 0 (de exemplu, capitala țării) la rangul V (cum ar fi satele) – și condițiile de trecere de la un rang la altul (trecerea se poate face numai prin lege și cu respectarea principalilor indicatori de ierarhizare). Legea nu se referă la o nouă reorganizare administrativă, dar cuprinde o serie de dispoziții pentru înființarea de noi comune, fapt posibil numai dacă sunt îndeplinite anumite condiții (număr locuitori, potențial economic, infrastructură locală – școli, primărie, dispensar uman și farmacie, post de poliție, legături prin drumuri și/sau căi ferate cu satele ce vor forma acea comună, dar și cu localitățile învecinate etc.).

Îmbunătățirea organizării administrative a teritoriului țării este o problemă de interes național, „problemă care ar putea face chiar obiectul unui referendum național, fapt ce i-ar asigura un puternic fundament democratic, eficiență, stabilitate și viabilitate, ar ancora-o mai bine în specificul tradițiilor românești și ar racorda-o la valorile țărilor europene dezvoltate, cu administrație publică eficientă"[4].

Complexitatea unor sarcini ce revin administrației publice în această perioadă, în privința dezvoltării și apropierii de nivelul mediu al Uniunii Europene, face necesară, în diverse zone ale țării, implicarea mai multor județe alăturate, acestea devenind ansamble funcționale, numite „regiuni de dezvoltare care nu sunt unități administrativ-teritoriale și nu au personalitate juridică", conform prevederii art. 5 alin. (2) din Legea nr. 315/2004 privind dezvoltarea regională în România[5], cu modificările și completările ulterioare, prin această reglementare stabilindu-se cadrul instituțional, obiectivele, competențele și instrumentele specifice politicii de dezvoltare regională în România (art. 1 din lege). România asigură aplicarea politicilor de dezvoltare regională în concordanță cu obiectivele Uniunii Europene [art. 135 alin. (2) lit. g) din Constituție], politici elaborate de Guvern, prin organele administrației publice centrale, de autoritățile administrației publice locale și organismele regionale specializate, cu consultarea partenerilor socio-economici implicați, în scopul asigurării creșterii economice și dezvoltării sociale echilibrate și durabile ale unor arii geografice constituite în regiuni de dezvoltare, al îmbunătățirii competitivității internaționale a României și al reducerii decalajelor economice și sociale existente între România și statele membre ale Uniunii Europene, așa cum se prevede la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 315/2004.

[1] Legea nr. 14/2003, republicată (M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015).
[2] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 45.
[3] M. Of. nr. 408 din 24 iulie 2001.
[4] A se vedea M. Preda, *op. cit.*, p. 55.
[5] M. Of. nr. 577 din 29 iunie 2004.

Legea prevede şi posibilitatea unei colaborări transfrontaliere, prin cooperarea între unităţile administrativ-teritoriale de la graniţa României cu unităţi similare din ţările vecine, urmărindu-se îmbunătăţirea condiţiilor economico-sociale în toate aceste zone, în vederea dezvoltării durabile şi stabilităţii.

Pentru aplicarea acestei ample politici s-au instituit trei principii: descentralizarea, subsidiaritatea şi parteneriatul.

Aderarea la Uniunea Europeană a României aduce în discuţie îmbunătăţirea administraţiei şi a organizării administrativ-teritoriale prin prisma regionalizării. Ea constituie una dintre caracteristicile principale ale lumii contemporane, ce nu are doar o dimensiune geografică, aşa cum ar părea la nivelul cunoaşterii comune, ci şi alte dimensiuni – economică, politică şi de securitate – ce sunt interconectate[1].

Regionalizarea (procesul formării de regiuni) şi *regionalismul* (tendinţa de a crea instituţii şi aranjamente regionale) îşi găsesc expresia în domeniile economic şi de securitate, incluzând motivaţiile convergente către ambele forme de integrare (economică şi politică/ de securitate)[2].

Politica dezvoltării regionale reprezintă un ansamblu de măsuri adoptate la nivel comunitar, destinate sprijinirii regiunilor slab dezvoltate, având ca scop crearea sau restabilirea unui echilibru relativ în activităţile economice, nivelul de trai, repartiţia populaţiei etc. Scopul politicii regionale comunitare este de a asigura o dezvoltare echilibrată a regiunilor situate pe teritoriul comunitar, prin reducerea disparităţilor economice şi decalajelor existente între diferite regiuni ale acestora[3].

Realităţile politice diferite de la stat la stat în cadrul Uniunii Europene, în funcţie de statutul juridic, conduc la o nouă tipologie a regionalizării: regionalizare administrativă, regionalizare prin intermediul colectivităţilor locale, descentralizare regională, regionalizare politică sau autonomie regională (regionalism instituţional), regionalizare prin intermediul autorităţilor federale transnaţionale construite pe baza unor legături economice. Noul regionalism apare, astfel, ca o formă multidimensională de integrare, ce include aspecte economice, politice, sociale şi culturale şi avansează spre crearea unor regimuri de liber schimb regional sau a unor alianţe de securitate şi subliniază importanţa cooperării pentru dezvoltare, care ar putea constitui cea mai sigură modalitate de reducere a conflictualităţii, de promovare a păcii şi de continuare a promovării cooperării pentru dezvoltare[4].

§4. Trăsături caracteristice şi criterii de clasificare a autorităţilor (organelor) administraţiei publice

4.1. Despre autorităţi (organe) ale administraţiei publice

În România, sarcinile fiecăreia dintre cele trei puteri este înfăptuită prin structuri proprii. De exemplu, sarcinile puterii executive revin, în conformitate cu prevederile Constituţiei şi legilor în vigoare, Preşedintelui, Guvernului, ministerelor şi celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale şi locale[5].

Am arătat în cele de mai sus că în Constituţie [de exemplu, la art. 16 alin. (1), art. 59 alin. (2), art. 80 alin. (2), art. 117 alin. (3), art. 121 etc.] se folosesc sintagmele *autoritate publică*, *autorităţile administraţiei publice*, *autorităţi administrative autonome* – în care este

[1] C. Bähnăreanu, Al. Sarcinschi, *Procesul de regionalizare a României şi securitatea naţională*, Ed. Universităţii Naţionale de Apărare „Carol I", Bucureşti, 2012, p. 7.
[2] *Idem*, p. 16.
[3] *D. Dolghi, Politica dezvoltării regionale, p. 75, apud* V. Puşcaş, A.L. Ivan (coord.), I. Ceuşan, D. Dolghi, D. Duna, *Regiune şi regionalizare în Uniunea Europeană*, Institutul Cultural Român, Cluj-Napoca, 2004.
[4] C. Bähnăreanu, Al. Sarcinschi, *op. cit.*, p. 17-22.
[5] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 98.

cuprinsă noțiunea de *autoritate* –, acestea regăsindu-se și în majoritatea reglementărilor specifice domeniului administrației publice. În reglementări și în literatura de specialitate apar în mod frecvent sintagmele respective alături de noțiunea de *organ*, pentru care s-au dat o serie de explicații la Tema 1, aici aducându-se câteva completări.

Noțiunea de *autoritate* cuprinde „ideea de forță, putere de a comanda, de a dispune și de a impune", precum și „cadrul instituțional prin care această idee se materializează, se obiectivizează sau se exprimă printr-un sistem de prerogative atribuite instituțiilor guvernării"[1]. *Autoritatea publică* este o categorie a noțiunii de autoritate și derivată din ea este și sintagma *autoritate administrativă*. Acestea trebuie să își îndeplinească atribuțiile ce le revin prin Constituție și reglementările în vigoare, fapt pentru care trebuie să dispună de instrumentele necesare de execuție, care sunt *autorități* sau *organe*, în speță *autorități* sau *organe ale administrației publice* pentru ceea ce este administrația publică.

Autoritatea publică privită ca organ public este *un colectiv organizat de oameni, care exercită prerogative de putere publică, fie într-o activitate statală, fie într-o activitate din administrația locală*[2].

O explicitare a semnificației expresiei „*autoritate publică*", atât de des întâlnită în reglementările din domeniu, se regăsește și în art. 1 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[3]: „orice organ de stat sau al unităților administrativ-teritoriale care acționează, în regim de putere publică, pentru satisfacerea unui interes public". Și în continuare se precizează: „sunt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele juridice de drept privat care, potrivit legii, au obținut statut de utilitate publică sau sunt autorizate să presteze un serviciu public".

Prin prisma Legii nr. 554/2004, sistemul autorităților publice cuprinde[4]:

– sistemul administrației publice;
– organele sistemului puterii judecătorești și legiuitoare;
– structurile nestatale care participă la realizarea sarcinilor administrației publice;
– autoritățile administrației autonome.

Autoritatea administrativă își îndeplinește rolul său cu ajutorul unor organe alcătuite în ultimă analiză din persoane fizice sau din grupări de persoane fizice care decid în numele autorității administrative, fiecare având o sferă de atribuții proprii, în virtutea cărora decid, execută și supraveghează executarea legii ori a propriilor decizii[5]. Totalitatea acestor organe constituie administrația, termen sinonim cu acela de autoritate administrativă[6].

Într-o opinie, *organele de stat care înfăptuiesc, concret, activitatea puterii executive – a administrației publice – sunt organe ale administrației publice*[7].

Dacă se ține seama de faptul că, în afară de organe colective (așa cum s-a menționat mai sus – de exemplu, consiliile locale), sunt și *organe de conducere*, cum ar fi *persoane juridice de drept privat* sau altele, unipersonale, de exemplu, *primarul, prefectul* sau *Președintele României* (acestea manifestându-și individual puterea publică în derularea atribuțiilor stabilite prin lege și/sau Constituție), atunci se poate spune că *administrația publică* este îndeplinită de *autorități ale administrației publice* care sunt reprezentate de *organe colective de conducere* (*organe de stat, organe ale unităților administrativ-teritoriale*), de *persoane juridice de drept privat* și, respectiv, de *organe de conducere unipersonală*.

[1] A se vedea I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 59 și 67.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 263.
[3] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
[4] E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 71.
[5] C. Manda, *op. cit.*, p. 220.
[6] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 234 și urm., citat de C. Manda, *op. cit.*, p. 220.
[7] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 98.

O astfel de privire de ansamblu asupra autorităților (organelor) administrației publice este binevenită, întrucât ne garantează că „includem toate autoritățile care sunt învestite cu prerogative de putere publică şi care au misiunea constituțională şi legală de a realiza administrație publică, adică de a executa legea şi de a presta servicii publice, în limitele legii. Considerăm că *organul administrației publice reprezintă acea categorie de organ public sau de organ autorizat de un organ public, prin care se realizează activități din sfera administrației publice, prin executarea legii şi prestarea de servicii publice în limitele legii*[1].

Pentru sintagma „*organ al administrației publice*" a mai fost identificată o definiție cuprinzătoare: „reprezintă acea structură organizațională care, potrivit Constituției şi legii, are personalitate de drept public şi acționează din oficiu pentru executarea legii sau prestarea serviciilor publice, în limitele legii, sub controlul direct sau indirect al Parlamentului"[2].

Conceptul de *autoritate* este legat de sintagma *organ al administrației publice*. Din prevederile art. 121 din Constituție rezultă că *autoritățile publice* se pot constitui atât la nivelul comunelor şi oraşelor, cât şi la nivelul subdiviziunilor administrativ-teritoriale ale municipiilor. Astfel, din punct de vedere al structurii, la nivelul unităților administrativ-teritoriale regăsim un *organ colegial*, reprezentat de *consiliul local*, şi un organ *unipersonal*, reprezentat de un *primar*. În acest fel, în organizarea şi funcționarea administrației publice locale din România se reflectă concepția napoleoniană privind administrația publică, potrivit căreia *a delibera este atributul mai multor persoane*, pe când *a administra este misiunea unei singure persoane*[3].

Rezultă că multitudinea de organe ale administrației publice cuprinde: *structuri de natură publică* (supuse regimului de putere publică), dar şi *structuri de natură privată*, cărora nu le este străin regimul de putere publică, pentru că ele au fost autorizate de un organ public şi pentru că îşi desfăşoară activitatea sub „paza" unui asemenea organ[4].

În literatura de specialitate, înțelesul sintagmei *organ al administrației publice*, în sens restrâns, este legat în primul rând de *competența de organizare a executării legii în regim juridic administrativ*. Din acest punct de vedere, există organe colegiale (Guvern, consiliu local etc.) şi organe unipersonale (primar, prefect, Preşedinte etc.). Într-o a doua accepțiune, cu caracter mai larg, a noțiunii de organ al administrației publice, pe lângă *competență* sunt cuprinse şi alte elemente specifice acestei noțiuni, cum ar fi personalul administrativ, mijloacele materiale şi financiare, precum şi personalitatea juridică a acesteia[5]. De aceea, în literatura de specialitate[6] se apreciază că sintagma *organ administrativ* „are patru elemente constitutive, respectiv un *personal, mijloace financiare şi materiale* (care constituie patrimoniul său), o anumită *competență* şi *personalitate juridică*".

În conformitate cu explicațiile precedente, se poate spune că sunt de reținut următoarele aspecte:

a) o structură organizațională poate fi cuprinsă în rândul *organelor administrației publice* numai dacă are însuşirea *legală* de *personalitate (autoritate) de drept public*, ceea ce înseamnă că trebuie să fi fost *înființată în baza şi pe baza legii, să aibă personalitate juridică*, să fie *organ, organizație* sau *instituție a administrației publice* sau *de interes public*.

Aşa este, de exemplu, *Ministerului Afacerilor Externe, organ de specialitate al administrației publice centrale* în subordinea Guvernului, *cu personalitate juridică*, înființat *în baza şi pe baza legii*: în temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, al art. 40

[1] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 339.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 264.
[3] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1177.
[4] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 339.
[5] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 114.
[6] A se vedea E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 67 şi D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 288 şi urm.

alin. (1) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor, cu modificările şi completările ulterioare, şi al art. 26 alin. (1) din O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale şi pentru modificarea unor acte normative (aşa cum rezultă din preambulul H.G. nr. 8/2013);

b) autoritățile administrației publice care sunt *personalități de drept public* (în cazul lor, organe de specialitate ale administrației publice centrale) devin *subiecte de drept administrativ*, deci sunt *participante în cadrul raporturilor de drept administrativ în nume propriu*;

c) în sintagma *organ administrativ* sunt cuprinse patru elemente constitutive: *personalul, mijloacele financiare (băneşti) şi materiale, competența* şi *personalitatea juridică*;

d) în doctrină se întâlnesc mai multe definiții şi explicații pentru sintagmele şi noțiunile de *administrație publică*, *autoritate* sau *organ al administrației publice*, unele temeinic argumentate, dar, din motive pur didactice, considerăm că cele prezentate aici şi la Tema 1 sunt suficient de sugestive.

4.2. Trăsăturile caracteristice ale autorităților (organelor) administrației publice

În definițiile întâlnite mai sus pentru organele administrației publice s-au folosit anumite însuşiri ale acestor organe (autorități), care reprezintă trăsături caracteristice recunoscute de majoritatea autorilor de lucrări de specialitate[1]:

– *sunt înființate prin lege sau în baza legii*;

– *activitatea lor se desfăşoară pe baza şi în vederea executării legii*;

– *actele juridice adoptate sau emise sunt supuse unui control de legalitate prevăzut de lege*;

– *activitatea este desfăşurată de un personal de specialitate (în principal, funcționari publici)*;

– *activitatea se desfăşoară în interesul statului, al județului, oraşului sau al comunei, precum şi al particularilor* (fie persoane juridice, fie persoane fizice).

În doctrină se mai vehiculează şi alte trăsături, precum:

– organele administrației publice se subordonează unele față de altele, în cadrul propriului sistem de organe; ele acționează în mod continuu şi spontan, din oficiu, în limitele competenței acordate fiecăruia[2];

– organele administrației publice sunt organe de stat[3]. Evident, este o caracteristică specifică *organelor administrației de stat*, dar nu poate fi considerată aplicabilă pentru ansamblul administrației publice. Se pot aduce argumente întemeiate, întrucât administrația de stat reprezintă doar o parte din administrația publică şi, într-o astfel de accepțiune, s-ar pierde din vedere cealaltă parte componentă, administrația publică locală.

Se înțelege că:

– înființarea organelor (autorităților) administrației prin lege sau în baza legii le conferă *autoritatea publică de care au nevoie* în îndeplinirea atribuțiilor care le revin (competența de a folosi, în caz de nevoie, forța publică a statului, în vederea realizării atribuțiilor stabilite)[4];

– organele administrației publice *acționează direct în baza legii*, ca act juridic al Parlamentului, prin *acte juridice individuale* şi *fapte materiale*, dar şi *indirect*, prin *intermediul actelor normative pe care sunt competente să le emită pe baza şi pentru organizarea*

[1] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 114 şi urm.; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 98 şi urm.; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 110; C. Manda, *op. cit.*, p. 90 şi urm.

[2] Pentru mai multe detalii, a se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 287.

[3] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 98 şi urm.

[4] C. Manda, *op. cit.*, p. 90.

executării legii, dar care ulterior sunt urmate de acte administrative individuale şi fapte materiale pentru executarea în concret a legii[1] (de exemplu, Avocatul Poporului);

– o instituție, un serviciu sau un organ înființat în baza legii intră în categoria organelor (autorităților) administrației publice numai *dacă are toate însuşirile precizate mai sus* (de exemplu, Autoritatea Națională Pentru Achizițiilor Publice, înființată prin O.U.G. nr. 13/2015, ca instituție publică, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice). Celelalte, la care lipsesc una sau mai multe dintre caracteristicile menționate, nu vor intra în acest ansamblu al organelor autorităților administrației publice.

4.3. Criterii de clasificare şi clasificarea autorităților (organelor) administrației publice

O analiză amănunțită a trăsăturilor specifice menționate mai sus permite identificarea unor criterii pentru clasificarea organelor (autorităților) administrației publice, utilitatea acestui demers constând în punerea la îndemână a unor instrumente pe baza cărora să se poată face distincția între multitudinea de categorii de autorități (organe) ale administrației publice. Dintre criteriile folosite, amintim: *modul de formare*; *natura* sau *modul de compunere a lor*; *competența materială şi teritorială*; *activitatea desfăşurată*, *actele juridice pe care le emit*[2].

Cei mai mulți autori din literatura de specialitate acceptă (cu unele nuanțe) o clasificare ce se prezintă după cum urmează[3]:

a) După *modul de formare*:

1. organe ale administrației publice *alese* (Preşedintele; primarii comunelor, oraşelor şi municipiilor; consiliile locale – comunale, orăşeneşti, municipale; consiliile județene);

2. organe ale administrației publice *numite* (Guvernul, prefectul, miniştrii, conducătorii organelor de specialitate ale administrației publice centrale, conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor, conducătorii serviciilor publice deconcentrate ale unităților locale – cum ar fi cele județene).

b) După *natură* sau *modul de compunere* a lor:

1. organe colegiale – alcătuite din *mai multe persoane* (Guvernul, consiliile locale – comunale, orăşeneşti şi municipale; consiliile județene şi Consiliul General al Municipiului Bucureşti). Acestea sunt organe (autorități) *autonome*, *deliberative*, deliberarea fiind particularitatea şi menirea lor (în urma deliberării se adoptă hotărâri în domeniul administrativ). Cu excepția Guvernului (numit de Parlament), celelalte sunt alese;

2. organe individuale – constituite dintr-o o singură persoană (Preşedintele; primul-ministru – în calitate de conducător al Guvernului; ministrul – conducătorul unui minister; conducători ai serviciilor publice deconcentrate; prefectul – conducătorul instituției prefectului; primarul; conducători ai unor servicii publice locale etc.). Cu excepția Preşedintelui şi a primului-ministru (care au anumite prerogative), rolul lor este de a executa tot ceea ce decid autoritățile colegiale. Dintre aceştia, doar primarul şi Preşedintele sunt aleşi, ceilalți toți sunt numiți şi fac parte din categoria organe ale administrației publice numite (menționată mai sus).

c) După *competența teritorială (sau criteriul funcțional*[4], prin care se pune în evidență încă o modalitate de a face distincție între autoritățile administrației publice):

[1] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 287.

[2] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 99 şi urm.

[3] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 114 şi urm.; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 98-100. O clasificare puțin diferită, dar ingenioasă, se regăseşte la V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 338, unde se ține cont de criteriul ierarhic, funcțional şi teritorial (organe la nivel central, județean şi local).

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 115; precizăm că despre „*competență*" se va discuta mai pe larg la §5 din această temă.

1. organe ale administrației publice centrale – ele au competență pe întreg teritoriul țării, indiferent dacă este vorba despre competență generală, de specialitate sau materială. De exemplu, Guvernul;

2. organe ale administrației publice locale – competența lor se poate exercita în limitele unității administrativ-teritoriale în care funcționează. De exemplu, un consiliu județean își limitează rolul și competența la granița județului respectiv.

d) După *competența materială*:

1. organe cu competență generală – sunt organe ale administrației publice care au competență în toate sau aproape în toate domeniile de realizare a atribuțiilor puterii executive. De exemplu, Guvernul are o sferă largă de atribuții (implicit și competență), dintre cele mai cunoscute fiind conducerea generală a administrației, organizarea executării legilor, apărarea ordinii de drept, realizarea politicii externe, apărarea țării etc. (conform art. 11 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor). Prin comparație, consiliile locale sau consiliile județene au atribuții (deci și competență) în sfere din ce în ce mai restrânse, după poziția lor pe scara ierarhică a administrației. Ca exemplu, atribuțiile consiliului local, prevăzute la art. 36 din Legea administrației publice nr. 215/2001, cuprind, printre altele: dezvoltarea economico-socială a localității, administrarea domeniului public și privat al localității, gestionarea serviciilor oferite de cetățeni etc., care sunt cu totul deosebite de cele ale Guvernului;

2. organe cu competență specială – sunt organe înființate cu rolul de a asigura înfăptuirea atribuțiilor administrative în domenii mai restrânse, numite de specialitate. Se pot menționa:

– ministerele (de exemplu, Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice[1], organ de specialitate al administrației publice centrale, atribuțiile fiind exercitate direct sau prin organisme tehnice specializate, autorități sau instituții publice aflate în subordinea sa);

– organe cu competență de specialitate – dintre cele în subordinea Guvernului (de exemplu, Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor[2] – instituție publică, funcționează ca organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, cu atribuții în domeniul protecției consumatorilor, asigurând corelarea acesteia cu cea existentă în Uniunea Europeană);

– organe cu competență de specialitate – dintre cele în subordinea ministerelor (ca exemplu, Agenția Națională a Funcționarilor Publici; Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice; Inspectoratul de Stat în Construcții, toate fiind instituții publice și organe de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, în conformitate cu art. 14 din H.G. nr. 1/2013, care au un domeniu specific de activitate);

– servicii publice deconcentrate (de specialitate, cum ar fi: autoritățile de sănătate publică județene, respectiv a municipiului București[3], care sunt servicii publice deconcentrate ale Ministerului Sănătății, cu personalitate juridică, sau inspectoratele școlare județene, care sunt servicii publice deconcentrate ale Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice, etc.).

Organele de specialitate se clasifică în *organe de ramură* (au un câmp de activitate destul de limitat) și *organe de domeniu* (au atribuții în mai multe ramuri). Organele de domeniu se clasifică, la rândul lor, în organe de sinteză, de coordonare și de control[4].

---

[1] H.G. nr. 1/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (M. Of. nr. 14 din 8 ianuarie 2013), cu modificările și completările ulterioare.

[2] H.G. nr. 700/2012 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Protecția Consumatorilor (M. Of. nr. 491 din 18 iulie 2012), cu modificările ulterioare.

[3] Ordinul ministrului sănătății nr. 1078/2010.

[4] I. Santai, *op. cit.*, p. 110.

În literatura de specialitate s-au mai propus şi alte criterii de clasificare: *durata funcționării* (organe permanente, organe temporare); *modul de conducere* (unipersonală, colegială); *natura activității* (autorități de administrație activă, nejurisdicțională şi autorități administrative jurisdicționale); *plenitudinea puterilor* (organe cu competență decizională deplină; organe cu competență auxiliară); *modul de exercitare a competenței* (organe cu competență proprie sau exclusivă şi organe cu competență delegată/încredințată); *poziția ocupată în ierarhia administrativă* (organe ierarhic superioare; organe inferioare ierarhic)[1].

Aceste autorități (organe) au anumite sarcini, obligații, atribuții care determină o anume competență şi capacitate, despre care se va discuta în cele ce urmează.

§5. Sarcinile, atribuțiile, competența și capacitatea autorităților (organelor) administrației publice

5.1. Sarcinile și atribuțiile autorităților (organelor) administrației publice

Instituțiilor şi serviciilor publice, prin actele normative de înființare, li se atribuie anumite drepturi, dar şi obligații pe care trebuie să le folosească, respectiv să le ducă la îndeplinire în cadrul constituțional şi legal existent. În activitățile desfăşurate, fiecare organ al administrației (fiecare autoritate publică) trebuie să îndeplinească nişte obiective (ce derivă din punerea în aplicare a programului de guvernare – care este un program politic) şi trebuie să finalizeze cu succes acțiunile întreprinse în scopul realizării sarcinilor ce le revin. Izvorul acțiunilor şi activităților desfăşurate de ele este reprezentat de acest program, din care rezultă atât volumul, cât şi conținutul concret al sarcinilor. Din această perspectivă, exprimat cât mai sintetic, *sarcinile (misiunile) administrației publice reprezintă obiectivele sau finalitatea activității organelor administrației publice*[2].

Noțiunile menționate în titlul secțiunii sunt legate între ele, întrucât ducerea la îndeplinire a unor *sarcini* presupune atribuirea lor într-un cadru legal, iar personalul trebuie să aibă o anume *competență*, care este corelată cu *capacitatea* sa.

Sarcinile derivă din esența, din scopul administrației publice, scop identificat în satisfacerea interesului public, aceasta fiind, de fapt, menirea organelor (autorităților) administrației publice. În consecință, prin *sarcinile administrației publice*, într-o definiție mai detaliată, se va înțelege „ansamblul necesităților sociale, obiectiv determinate, evaluate politic şi consacrate prin norme juridice, necesități care reprezintă rațiunea de a fi a acestor organe"[3]. Se observă că din ansamblul nevoilor sociale doar cele care îndeplinesc simultan toate condițiile din definiție vor intra în sfera sarcinilor administrației publice, drept pentru care vor fi calificate ca sarcini ale administrației publice doar cele care sunt:

a) determinate în mod obiectiv, aceasta presupunând analizarea şi selectarea lor pe baza unor criterii *a priori* stabilite şi recunoscute ca atare;

b) evaluate politic, ceea ce înseamnă că, prin îndeplinirea lor, se asigură realizarea unor valori politice recunoscute cel puțin de clasa politică de la putere şi cuprinse de aceasta în programul de guvernare;

c) consacrate prin norme juridice, altfel spus, să fie identificabile în normele juridice (norme de drept).

Complexitatea problematicii de administrare aduce în fața organelor administrației publice diverse sarcini, dintre care enumerăm câteva categorii:

---

[1] *Idem*, p. 111 şi urm.

[2] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 112.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 271.

1. sarcini generale ale statului (care se referă la punerea în practică a principiilor generale care îl guvernează şi a sarcinilor cu acest caracter) şi *sarcini speciale* (acelea care revin fiecărui organ administrativ potrivit Constituției şi actului normativ care îi fundamentează organizarea şi funcționarea)[1]. Dintre sarcinile cu caracter general, se pot enumera cele prevăzute pentru Guvern în art. 102 alin. (1) din Constituție („asigură realizarea politicii interne şi externe a țării şi exercită conducerea generală a administrației publice"). Dintre cele cu caracter special, se pot aduce în discuție, ca exemplu, cele ale Institutului Național de Statistică, înființat ca organ de specialitate al administrației publice centrale în subordinea Guvernului, conform H.G. nr. 957/2005, având rol de organizare şi coordonare a statisticii oficiale din România, cu atribuții stabilite conform art. 3 din hotărârea menționată;

2. într-o altă viziune, sunt *sarcini de concepție* (de *prevedere/prognoză* – vizează anticiparea evoluției cerințelor sociale, precum evoluția demografică, mobilitatea şi fluctuația forței de muncă; de *planificare* – alocarea mijloacelor materiale şi financiare şi a resurselor umane necesare; de *organizare* – realizarea cadrului instituțional şi acțional al activității executive pentru înfăptuirea sarcinilor) şi *sarcini de direcție* (se stabilesc *direcțiile/orientările* administrației sub conducerea generală a Guvernului; se stabilesc *sarcini speciale* sau *tehnice* pentru administrație – sarcini economico-financiare, sociale, sanitare, de instruire, de apărare etc. pentru anumite obiective concrete, care pot fi de nivel național sau de nivel local)[2].

Pentru orice organ al administrației publice, prin normele juridice de organizare şi funcționare sunt stabilite o serie de *drepturi* şi *obligații*, de cele mai multe ori grupate sub denumirea generică de *atribuții*. Prin acestea, legiuitorul îi conferă *„mijloacele juridice de realizare a sarcinilor, sarcinile reprezentând atât obiectul, cât şi finalitatea îndeplinirii atribuțiilor (competenței)"*[3].

Prezentăm două exemple, unul privind atribuțiile unui organ central şi celălalt referitor la un organ de specialitate:

Exemplul nr. 1: *atribuțiile Guvernului* sunt prevăzute în art. 11 din Legea nr. 90/2001: „În realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplineşte următoarele atribuții principale: a) exercită conducerea generală a administrației publice; b) inițiază proiecte de lege şi le supune spre aprobare Parlamentului; b[1]) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative (...); (...) r) îndeplineşte orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcțiile Guvernului".

Exemplul nr. 2: *atribuțiile Inspectoratului de Stat în Construcții* (I.S.C.)[4], organizat ca instituție publică, cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice, finanțată integral din venituri proprii, sunt precizate în art. 4 din Anexa nr. 1 de la H.G. nr. 525/2013[5]: „În realizarea funcțiilor sale, I.S.C. exercită următoarele *atribuții specifice*: a) verifică implementarea şi certificarea sistemelor de management al calității în construcții la persoane fizice şi juridice cu activitate în construcții (...); b) verifică respectarea reglementărilor referitoare la recepția lucrărilor de construcții (...); p) administrează fondurile alocate prin bugetul alocat şi finanțează sau cofinanțează proiecte, programe şi investiții din domeniul său de activitate, în condițiile legii (...)".

---

[1] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 340.
[2] I. Santai, *op. cit.*, p. 89 şi urm.
[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 117.
[4] A se vedea O.G. nr. 63/2001 (M. Of. nr. 536 din 1 septembrie 2001), aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 707/2001 (M. Of. nr. 785 din 11 decembrie 2001), cu modificările şi completările ulterioare.
[5] H.G. nr. 525/2013 pentru aprobarea atribuțiilor generale şi specifice, a structurii organizatorice şi a numărului maxim de posturi ale Inspectoratului de Stat în Construcții – I.S.C. (M. Of. nr. 487 din 2 august 2013).

Din modul de formulare a atribuțiilor se vede că acestea sunt atât drepturi, cât și obligații legale (stabilite prin acte normative – legi, ordonanțe, hotărâri de Guvern etc.), care angajează și răspunderea juridică a organelor administrației publice.

Se observă următoarele:

a) sarcinile derivă din esența, din scopul administrației publice, scop identificat în *satisfacerea interesului public*, aceasta fiind, de fapt, *menirea organelor (autorităților) administrației publice*;

b) atribuțiile organelor administrației publice sunt atât *drepturi*, cât și *obligații legale*, stabilite prin norme juridice, fapt care angajează răspunderea juridică a acestor organe;

c) între *sarcină* și *atribuție* există o strânsă legătură, deoarece ultima reprezintă învestirea legală conferită pentru realizarea celei dintâi[1];

d) sarcinile organelor administrației publice depind de programul de guvernare (program politic) ce trebuie pus în aplicare, din el derivând volumul și conținutul concret al acțiunilor și activităților desfășurate de ele; se spune că sarcinile sunt dependente de puterea politică[2].

5.2. Competența și capacitatea autorităților (organelor) administrației publice

5.2.1. Despre capacitatea autorităților (organelor) administrației publice

Noțiunea de *capacitate* are utilizări și accepțiuni diferite (capacitate de acțiune, capacitate de folosință, capacitate de a moșteni, capacitate de a răspunde, capacitate juridică etc.), fiind strâns legată de persoana omului și de personalitatea acestuia. În domeniul dreptului, *capacitatea juridică* este *posibilitatea recunoscută de lege de a avea drepturi și obligații în raporturi juridice concrete* și ne *apare ca o premisă a calității de subiect de drept*[3].

Într-o altă versiune, reprezintă *aptitudinea recunoscută persoanei de a avea drepturi și obligații juridice*[4], ceea ce înseamnă *aptitudinea unei persoane de a fi subiect în cadrul unor raporturi juridice*[5].

Capacitatea juridică desemnează aptitudinea generală de a avea drepturi și obligații în cadrul raportului juridic și este reglementată de normele juridice în cadrul fiecărei ramuri de drept[6]. Ea face posibilă participarea oamenilor și a organizațiilor acestora la relațiile sociale reglementate de drept, diversele ei forme de manifestare punând în evidență *capacitatea juridică generală* și, respectiv, *capacitatea juridică specială*[7].

S-a adus în discuție clasificarea privind capacitatea juridică pentru a ajunge și la *capacitatea juridică în dreptul administrativ*, care face parte din *categoria de capacități juridice speciale*. Ea reprezintă *posibilitatea recunoscută de lege de a participa ca subiect de drept în raporturile în care trebuie îndeplinite anumite condiții* (spre exemplu, în dreptul civil – subiectele colective, în dreptul administrativ – organele de stat etc.)[8]. Într-o opinie a unei recunoscute personalități în domeniu, capacitatea administrativă reprezintă aptitudinea organelor administrative publice de a fi subiecte în raporturile juridice admi-

[1] I. Santai, *op. cit.*, p. 85.
[2] A se vedea și Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 112.
[3] N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 219 și urm.
[4] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 340.
[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 115.
[6] I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998, p. 99.
[7] A se vedea N. Popa, *op. cit.*, p. 221 și I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 99.
[8] N. Popa, *op. cit.*, p. 221.

nistrative, reclamate de realizarea competenței lor[1], ceea ce poate fi o argumentare privind strânsa legătură dintre capacitate şi competență.

Înainte de a trece la discuția despre competență, aducem în prim-plan şi *definiția capacității administrative*, aşa cum a fost stabilită prin art. 2 lit. b) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006: ansamblul resurselor materiale, instituționale şi umane de care dispune o unitate administrativ-teritorială, precum şi acțiunile pe care le desfăşoară aceasta pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege. Capacitatea administrativă se evaluează şi se stabileşte în condițiile legii.

În literatura de specialitate se exprimă părerea că această definiție nu ține seama de semnificația capacității administrative recunoscută în doctrina română de drept administrativ: „capacitatea administrativă desemnează posibilitatea de a participa ca subiect independent în raporturi de drept administrativ"[2].

Sintetic, *capacitatea juridică* şi *capacitatea administrativă* sunt caracterizate prin:

a) capacitatea juridică este aptitudinea unei persoane de a fi subiect independent în cadrul unor raporturi juridice (deci de a acționa în nume propriu);

b) capacitatea juridică apare numai atunci când atribuțiile sunt exercitate în nume propriu, pentru că implicarea într-un raport de drept presupune participarea în nume propriu;

c) capacitatea administrativă este aptitudinea organelor administrative publice de a fi subiecte în raporturile juridice administrative. Aceste organe devin subiecte în astfel de raporturi pentru a-şi exercita competențele;

d) capacitatea administrativă reprezintă totalitatea acțiunilor desfăşurate de o autoritate a administrației publice, pentru exercitarea competențelor stabilite prin lege, în care foloseşte resursele materiale, instituționale şi umane de care dispune;

e) capacitatea administrativă se evaluează şi se stabileşte în condițiile legii;

f) fundamentul capacității administrative este constituit de normele de conferire a competenței, pe care le întâlnim numai în cazul organelor administrației publice[3].

5.2.2. Despre competența autorităților (organelor) administrației publice

a) Noțiuni generale despre competență. Referindu-se la competență, un autor menționa sintetic faptul că aceasta relevă organizarea unui anumit număr de activități, la care participă o pluralitate de persoane[4]. Competența organelor administrației publice reprezintă, în esență, ansamblul atribuțiilor conferite, prin lege, organelor administrației publice[5] sau, mai dezvoltat, ansamblul atribuțiilor organelor administrației publice, stabilite de Constituție sau de lege, ce conferă drepturi şi obligații pentru a duce, în nume propriu şi în realizarea puterii publice, o anumită activitate administrativă[6].

În conformitate cu art. 2 lit. c) din Legea nr. 195/2006, termenul *competență* este definit de legiuitor ca fiind ansamblul atribuțiilor stabilite de Constituție şi de legile care conferă autorităților administrative drepturi şi obligații de a duce în nume propriu, în realizarea puterii publice şi sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă.

b) Trăsăturile competenței. Din cele prezentate mai sus se deduce că există anumite trăsături sau elemente dominante ale competenței[7]:

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 278.

[2] I. Iovănaş, *Dreptul administrativ şi elemente ale ştiinței administrației*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1977, p. 120-122, *apud* R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 136.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 277.

[4] E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 68.

[5] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008, p. 104.

[6] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 278.

[7] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 118 şi urm.

– reprezintă un *ansamblu de atribuții* conferite în mod legal autorităților (organelor) administrative, care cuprinde drepturile şi obligațiile pe care acestea trebuie să le folosească, respectiv să le îndeplinească pentru a-şi duce la finalitate activitățile desfăşurate, într-un anumit domeniu şi la un anumit moment şi loc, punându-şi în valoare competența conferită prin lege, prin emiterea de acte administrative şi efectuarea de operațiuni administrative;

– autoritățile administrative derulează activitățile ce le revin, de regulă, *în nume propriu*, ceea ce arată că ele îşi pun în valoare *capacitatea juridică administrativă*;

– toate activitățile sunt desfăşurate şi finalizate *în regim de putere publică* (atribuită prin lege cu scopul exercitării atribuțiilor şi pentru satisfacerea interesului public).

Despre ansamblul atribuțiilor constituente ale competenței autorităților administrative s-a spus că „sunt îndeplinite prin intermediul organelor de conducere şi al funcțiilor publice"[1].

c) Caracterele competenței. De asemenea, competența are o serie de caractere, în doctrină fiind recunoscute caracterul legal, caracterul obligatoriu şi caracterul autonom[2].

Caracterul legal se regăseşte în însuşi *modul de stabilire a atribuțiilor (drepturilor şi obligațiilor) acestor autorități, care se face prin legea (reglementarea) de înființare şi/sau organizare*, în raport cu sarcinile repartizate de legiuitor. Prin normele juridice respective sunt stabilite atribuțiile autorităților (organelor) administrative, consecința fiind limitarea competenței lor doar la cele expres prevăzute de lege.

Caracterul obligatoriu trebuie înțeles prin prisma faptului că îndeplinirea atribuțiilor „nu este o facultate, ci o obligație a cărei neîndeplinire reprezintă temeiul tragerii la răspundere de către organul său ierarhic superior"[3].

Caracterul autonom constă în „dreptul autorității administrative publice de a-şi realiza atribuțiile"[4], „concomitent cu obligația celorlalte autorități ale administrației publice (îndeosebi organele ierarhic superioare) de a asigura libertatea de acțiune necesară realizării competenței"[5].

Autoritățile (organele) ierarhic superioare pot da îndrumări celor subordonate (ceea ce reprezintă *puterea de instrucțiune*), dar, de regulă, este interzis ca organul superior să substituie pe cel ierarhic inferior şi să îi exercite atribuțiile acestuia. O asemenea substituire (numită *putere de injoncțiune*) este admisă numai în relațiile stabilite între structurile interne ale unui organ al administrației publice[6].

d) Corelația competență - capacitate. În privința corelației celor două noțiuni (capacitate şi competență), pentru a se stabili raporturile dintre ele (respectiv dacă sunt identice sau nu), este util să prezentăm sintetic cele două teze/opinii[7] fundamentale cunoscute în doctrina juridică românească:

– teza 1: *noțiunea de capacitate se identifică cu noțiunea de competență*;

– teza 2: *capacitatea nu se identifică cu noțiunea de competență*.

Concluziile analizei comparative a elementelor care fac distincția între cele două noțiuni[8] sunt redate în tabelul de mai jos:

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 280.
[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 341.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 273.
[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 119.
[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 114.
[6] *Ibidem.*
[7] A se vedea R. Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 110-115 şi I. Iovănaş, *op. cit.*, 1977.
[8] A se vedea I. Iovănaş, *op. cit.*, p. 121.

Nr. crt.	Capacitate	Competență
0	1	2
1	Presupune posibilitatea ca organele administrației publice să acționeze în nume propriu.	Nu presupune acțiuni independente (nu presupune în mod necesar ca organele administrației publice să acționeze în nume propriu).
2	Este proprie numai organelor administrației publice (autoritățile au atribuții și pot acționa în nume propriu) și improprie structurilor organizatorice și funcționale ale acestor organe.	Organele administrației publice se bucură de competență, precum și unele structuri organizatorice și funcționale ale lor (chiar dacă numai în anumite limite), cărora le revin diverse atribuții. Numai că ele vor acționa în numele autorităților din care fac parte și care vor apărea ca subiect în raporturile juridice, deci au o competență improprie, atipică[1].
3	Nu poate fi transmisă unui alt subiect de drept.	Unele atribuții ce alcătuiesc competența pot fi transmise (în anumite condiții) unei alte autorități administrative.

Dacă cele două ar fi identice, așa cum se enunță în primă teză, s-ar deduce că odată cu competența (atribuită prin lege) s-ar conferi și capacitate. Or, capacitate au numai organele (autoritățile) administrației publice, aspect care nu se regăsește și la structurile organizatorice și funcționale ale acestora, chiar dacă, prin lege, li se conferă amândurora competență.

e) Categorii de competențe și clasificarea competențelor. Cei mai mulți autori din literatura de specialitate în domeniul dreptului administrativ recunosc *trei tipuri de competență: materială (ratione materiae), teritorială (ratione loci)* și *temporală (ratione temporis)*[2]:

1. competența materială evocă ideea de activitate (de materie)[3] și reprezintă *sfera* și *natura atribuțiilor unei autorități administrative*[4].

După sferă (gradul de întindere), competența materială poate fi de două feluri: generală și specială:

– *competență materială generală* – este întâlnită la autoritățile administrației publice a căror sferă a atribuțiilor cuprinde toate domeniile și sectoarele de activitate (cele mai concludente exemple: Președintele, Guvernul, consiliile județene, consiliile locale, prefectul, primarul etc.)[5];

– *competență materială specială* – există organe ale administrației publice competente numai în anumite domenii și sectoare, precis determinate[6]. Astfel de autorități (organe) de specialitate ale administrației publice sunt *organe de ramură* (aceasta fiind un sector executiv deosebit de limitat, condus de un minister sau un organ subordonat unui minister) și *organe de domeniu* (care au atribuții în mai multe ramuri sau atribuții tangente cu sfera de acțiune a mai multor organe, un exemplu fiind Serviciul Român de Informații). Organele de domeniu pot fi: *organe de sinteză*, *organe de coordonare* și *organe de control*[7];

2. competența teritorială precizează *limitele teritoriale în care se întind atribuțiile unei autorități administrative*, ceea ce face să se regăsească atât *competența teritorială centrală*

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 117.
[2] E. Bălan, *op. cit.*, 2008, p. 69; I. Santai, *op. cit.*, p. 109 și urm.
[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 114.
[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 119.
[5] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 119; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 114 și V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 342.
[6] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 291.
[7] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 110.

sau *națională* (la nivelul întregii țări, cum este cazul Guvernului sau al ministerelor), cât și *competența teritorială locală* (la nivelul unei unități administrativ-teritoriale, cum este cazul unui consiliu local sau al unui primar)[1]. Din a doua categorie fac parte organe deconcentrate în teritoriu ale administrației centrale de specialitate (inspectorate școlare județene, direcțiile județene ale administrației financiare etc.), precum și diverse alte organe create pe alte criterii (cum ar fi Regionale CFR, organe de gospodărire a apelor etc.)[2];

3. competența temporală este acel tip de competență care evocă *întinderea în timp a prerogativelor unui organ administrativ*[3]. Majoritatea autorităților „sunt înființate și funcționează pe *durată nedeterminată*, numai persoanele care intră în compunerea acestor organe exercită atribuțiile acestora pe o perioadă limitată de timp"[4]. De exemplu, consiliul local este autoritate a administrației publice locale cu organizare și atribuții stabilite prin Legea nr. 215/2001, caracterizată prin *competență temporală nelimitată*. Doar consilierii locali și cei județeni, precum și primarul, fiind funcții eligibile, sunt aleși pe o *perioadă limitată în timp* – de 4 ani [conform art. 26 alin. (1) din Legea nr. 215/2001];

4. menționăm că la art. 2 lit. d)-f) din Legea nr. 195/2006 se introduc și *alte tipuri de competențe*:

– *competența delegată* – competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea;

– *competența exclusivă* – competențele atribuite prin lege autorităților administrației publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile. Autoritățile administrației publice locale au dreptul de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare îndeplinirii competențelor, cu respectarea normelor, criteriilor și standardelor stabilite de lege;

– *competența partajată* – competențele exercitate de către autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central), cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte.

Pe bună dreptate, în literatura de specialitate se semnalează faptul că în aceste trei explicații se definește eronat conceptul de „competență" prin el însuși, iar utilizarea acestui termen la plural (competențe) nu este justificată, oricărei autorități fiindu-i recunoscută „*competența*"[5].

În final, câteva precizări sintetice privind competența și elementele de fundamentare a competenței:

a) competența este un ansamblu de atribuții (de drepturi și obligații);

b) atribuțiile sunt drepturile și obligațiile stabilite organelor administrative prin lege; ele sunt îndeplinite sub controlul organelor de conducere și al funcțiilor publice;

c) organele administrației publice trebuie să desfășoare o anumită activitate pentru realizarea competențelor;

d) pentru realizarea activităților, organele administrației publice trebuie să aibă aptitudini (de exemplu, pentru a emite acte administrative și a efectua operațiuni administrative);

e) orice activitate administrativă este efectuată de o autoritate, de regulă, în nume propriu (sub propria responsabilitate) și în regimul de putere publică de care dispune aceasta;

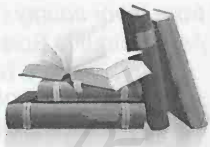
f) are trei caractere: *legal*, *obligatoriu*, *autonom* (sau este caracterizată prin legalitate, obligativitate, autonomie/independență);

g) se poate clasifica în trei categorii: *materială*, *teritorială* și *temporală*;

h) prin Legea-cadru nr. 195/2006 a descentralizării, sunt introduse și competențe delegate, exclusive și partajate.

---

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 119.
[2] I. Santai, *op. cit.*, p. 110 și urm.
[3] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 342.
[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 115.
[5] V. Vedinaș. *op. cit.*, p. 343.



Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Emil Bălan, *Drept administrativ şi procedură administrativă*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2002;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Ioan Ceterchi, Ion Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, Bucureşti, 1998;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Florin Coman-Kund, Alexandru Sorin Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

Liviu Coman-Kund, *Știința administrației. Partea a II-a*, D.I.D.I.F.R., Universitatea „Dunărea de Jos", Galați, 2011;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;

Ion Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;

Dragoş Valentin Dincă, *Sistemul administrativ românesc – inspirație franceză şi adaptare autohtonă*, Ed. Economică, Bucureşti, 2012;

Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2006;

Diana-Camelia Iancu, *Uniunea Europeană şi administrația publică*, Ed. Polirom, Bucureşti, 2010;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934;

Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, ed. a 2-a, Ed. Cerma, Bucureşti, 1998;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Eugen Popa, *Autonomia locală în România*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Ioan Santai, *Drept administrativ şi știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;

Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", Bucureşti, 1929;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Ioan Vida, *Puterea executivă şi administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994;

Mădălina Voican, Raluca Camelia Voinea, *Drept administrativ. Partea generală. Caiet de seminar*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009.

II. Articole şi studii de specialitate

Maria-Madela Abrudan, Tomina Gabriela Săveanu, Mirabela Matei, Mária Ujhely, *Obstacles, realities and opportunities in human resources management in public administration institutions*

from Bihor county (Romania) and Hajdú-Bihar county (Hungary), în Transylvanian Review of Administrative Sciences nr. 45/E/2015;

Dana Apostol Tofan, *Organizarea administrației publice românești în context european*, în S.D.R. nr. 20(53)/2008;

M. Joseph Bertrand, *Pour une géographie du pouvoir exécutif*, în Revue Internationale des Sciences Administratives nr. 4/1973;

Doru Botezat, *Inegalitățile sociale și descentralizarea. Considerații teoretice și evidențe din reforma sistemului de sănătate din România*, în Journal of Social Economy, vol. II, nr. 5/2012;

Ioan Ceterchi, *Instituția Ombudsman-ului în Suedia*, în S.D.R. nr. 1-2/1991;

Mirela Minică, *Managementul resurselor umane în administrația publică*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 3(12)/2004;

Gabriel Moinescu, *Principalele probleme de gestiune a resurselor umane în administrația publică românească*, în Analele Universității „Constantin Brâncuși" din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, nr. 2/2009;

Rodica Petrescu, *Principiile organizării administrației publice locale consacrate de Constituția României și de Legea nr. 69/1991*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(2)/1999;

Wallace E. Oates, *An Essay on Fiscal Federalism*, în Journal of Economic Literature, 37(3):1120-49, 1999.

III. Legislație

Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001);

Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007);

Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008);

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004);

Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 (M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006);

Legea nr. 307/2006 privind apărarea împotriva incendiilor (M. Of. nr. 633 din 21 iulie 2006);

O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 180/2002 (M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002);

O.U.G. nr. 221/2008 pentru stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale (M. Of. nr. 882 din 24 decembrie 2008), aprobată prin Legea nr. 186/2009 (M. Of. nr. 368 din 1 iunie 2009);

O.U.G. nr. 86/2014 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor acte normative (M. Of. nr. 920 din 17 decembrie 2014), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 174/2015 (M. Of. nr. 475 din 30 iunie 2015).

BCU IAȘI - BIBLIOTECA UNIVERSITARĂ

Despre sfera executivului în România. Partea I – Președintele

TEMA 6

§1. Dualismul (bicefalismul) executivului românesc. Forma de guvernământ și regimul politic

1.1. Despre puterea executivă și Președinte

În organizarea administrativă, sarcinile sunt încredințate spre îndeplinire unor *autorități* (*organisme*) grupate în mod tradițional într-o *administrație de stat* şi o *administrație locală*[1], în cadrul acestora, conform celor prezentate în temele precedente, întâlnindu-se în primul rând structurile guvernamentale, respectiv guvernul, *organul colectiv care exercită puterea executivă într-un stat*[2].

Puterea executivă, a doua componentă a puterii publice, denumită şi *puterea* sau *autoritatea administrativă a statului*, presupune un sistem de organe ale statului (Executivul) cărora le este încredințată activitatea specifică şi fundamentală de punere în executare a legilor şi organizare a executării în concret a acestora (numită şi funcția executivă sau administrativă a statului)[3]. Administrația nu este singura sarcină a executivului, dar este o sarcină exclusivă a acestuia, el având şi alte sarcini extra-administrative, exercitate în raporturile constituționale cu parlamentul[4].

Executivul constituie, în diferitele sisteme constituționale din lumea de astăzi, punctul central în exercițiul puterii, depăşind de mult simplul statut de organ de execuție şi devenind promotorul deciziilor în sectoarele importante ale societății: economic, politic, protecție socială, diplomatic, ordine publică şi militar.

Executivul poate fi unul monist, format dintr-un singur organ, fie unipersonal (modelul american), fie colegial (modelul elvețian), sau poate fi un executiv dualist, compus dintr-un şef al statului (monarh sau preşedinte) şi un guvern responsabil în fața parlamentului şi, uneori, şi în fața şefului statului[5].

Din modul cum este structurat, rezultă că „*executivul* se subsumează autorităților publice care exercită *funcția executivă*, dar nu se confundă cu administrația publică" şi, mai mult decât atât, permite să se facă distincția între „*executivul monocratic*" şi „*executivul dualist*": într-un executiv monocratic, „funcția executivă este deținută de o singură entitate statală, unipersonală sau, destul de rar, colegială (de exemplu, în art. 2 din Constituția SUA se prevede că puterea executivă este exercitată de către preşedinte)", iar în cel „dualist, specific regimurilor parlamentare, funcția este încredințată şefului statului şi unui organ colegial – guvernul –, având fiecare atribuții pe care le exercită autonom"[6].

---

[1] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 84.

[2] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 185.

[3] D. Valea, *Drept constituțional şi instituții politice – în dreptul român şi comparat*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 140.

[4] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 333.

[5] M. Criste, *Puterea executivă în sisteme constituționale contemporane*, în Analele Universității de Vest, Timişoara, Seria Drept, nr. 1-2/2008, p. 139.

[6] A se vedea I. Vida, *Puterea executivă şi administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994, p. 30.

Executivul dualist presupune existența unui organ executiv unipersonal (șeful statului) alăturat unui organ executiv colegial (guvernul). Șeful statului poate fi un monarh ereditar (în Europa întâlnim monarhii parlamentare în Belgia, Danemarca, Marea Britanie, Luxemburg, Norvegia, Olanda, Spania, Suedia) sau un președinte ales prin vot direct și universal (în republicile semiprezidențiale) sau prin vot indirect, de către parlament sau o adunare parlamentară, o majoritate calificată sau absolută fiind adeseori cerută[1].

Este de evidențiat faptul că, deși prevederile constituționale stabilesc o serie de raporturi între cele două componente din fruntea executivului, în Legea fundamentală a României nu se identifică nicio precizare dacă acesta are unul sau doi șefi, dar în doctrina actuală se susține că există „un *executiv bicefal* sau *dualist*"[2], „sistemul constituțional românesc consacrând un *executiv bicefal* compus din *Președintele României*, pe de o parte, și *Guvern*, având în frunte pe primul-ministru, pe de altă parte"[3].

Alături de Președintele României și Guvern mai includem în puterea executivă ceea ce Constituția numește *administrația publică* (ministerele, alte organe de specialitate, autorități administrative autonome, consiliile locale, primarii, consiliile județene, președinții consiliilor județene, prefecții), conform Titlului III, Capitolul V din Constituție[4].

1.2. Forma de guvernământ, regimul politic și șeful statului

Prin *forma de guvernământ* se înțelege „modul în care sunt constituite și funcționează organele supreme. Ea este raportată, în principiu, la trăsăturile definitorii ale șefului de stat și la raporturile sale cu puterea legiuitoare"[5].

Noțiunea de „formă de guvernământ" exprimă modul în care, practic, se exercită puterea[6]. Același autor, „urmând o clasificare clasică și confruntând-o cu realitățile istorice contemporane", arată că „principalele forme de guvernământ pot fi considerate următoarele: *democrația*, *monocrația*, *oligarhia*, formele *mixte* și formele specifice *statelor socialiste*"[7].

Precizarea formei de guvernământ permite a se deduce cine deține și exercită puterea suverană în stat, respectiv permite a se face distincția între *monocrație* (puterea supremă în stat este concentrată în mâinile unei singure persoane), *oligarhie* (puterea de stat este deținută de o categorie restrânsă de persoane) și *democrație* (suveranitatea aparține poporului, în ansamblul său). De asemenea, pe baza ei se mai poate stabili modul de desemnare a șefului de stat: *monarhia* (șeful de stat – rege, domn, prinț etc. – este desemnat pe baze ereditare și pe viață) și *republica* (șeful de stat – denumit, de regulă, președinte – este desemnat pentru o perioadă de timp determinată fie de către popor – prin vot direct sau indirect –, fie de către autoritatea legiuitoare – parlament)[8]. Dintre statele membre ale UE, se pot da ca exemplu de monarhii ereditare Belgia, Danemarca,

[1] M. Criste, *op. cit.*, p. 143.

[2] A se vedea V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 347; D. Valea, *op. cit.*, p. 140 (în România, executivul este caracterizat ca *dualist*, format din *Președintele României* și *Guvern*, fiecărei autorități fiindu-i stabilite atribuții specifice, pe care le exercită relativ independent) sau I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 334 [în sistemul constituțional românesc, executivul este dualist: Președintele Republicii (art. 80 din Constituție) și Guvernul (art. 102 din Constituție)].

[3] A se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 69 și I. Vida, *op. cit.*, p. 37.

[4] D. Valea, *op. cit.*, p. 140.

[5] I. Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1997, p. 129.

[6] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 140.

[7] *Idem*, p. 141 și urm. În nota 2 de la subsol, autorul face trimitere la istoricul antic Herodot și la filosofii Platon și Aristotel, care au meritul de a fi încercat prima clasificare a diferitelor forme de guvernământ: monarhia, oligarhia, democrația, la care s-au adăugat republica și despotismul. În nota 3 se face o analiză sintetică a complexității realității istorice actuale, care a nuanțat mult conținutul fiecăreia dintre formele de guvernământ menționate.

[8] Pentru explicații mai ample, a se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 142-162.

Luxemburg, Olanda, Regatul Unit al Marii Britanii, Spania şi Suedia[1], celelalte fiind în majoritate republici (Austria, Bulgaria, Cehia, Franța, Italia, Germania, România etc.).

Monocrația este puterea personalizată care se manifestă sub diverse forme:

a) monocrații clasice (monarhia absolută, tirania, dictatura);

b) monocrații populare (cezarism despotic[2], despotism popular, cezarism demagogic);

c) dictaturi militare[3].

Cu titlu informativ, precizăm că *monarhia* poate fi *absolută*, *limitată* (*constituțională*), *parlamentară dualistă*, *parlamentară contemporană*, iar *republica* poate fi *parlamentară* sau *prezidențială*[4].

Oligarhia se caracterizează prin exercitarea puterii de către un număr restrâns de persoane sau de familii (aristocrația)[5].

Democrația este acea formă de guvernământ în care prerogativele puterii aparțin poporului şi acesta le exercită suveran, prin corpul său electoral sau, după caz, prin corpul său referendar[6].

Republica este acea formă de guvernământ în care, aşa cum se spune, cetățenii guvernează singuri, desemnându-şi sau alegând un şef de stat, denumit de regulă preşedinte[7]. Republica semnifică acel regim politic în care *puterea* este „*un lucru public*" (*res publica*), ceea ce implică, în mod necesar, faptul că detentorii puterii o exercită nu în virtutea unui drept propriu (direct divin, ereditar), ci în virtutea unui mandat conferit de corpul social[8]. Republica parlamentară este o formă de guvernământ caracterizată printr-un preşedinte slab, cu atribuții simbolice în sfera executivului. Pe de altă parte, republica prezidențială sau semiprezidențială este o formă de guvernământ caracterizată printr-un preşedinte puternic, cu atribuții consistente[9].

În România, forma de guvernământ a cunoscut mai multe etape. Dintre acestea, le menționăm succint pe cele după Unirea Principatelor: la 1864, „puterile publice erau încredințate «Domnului, unei Adunări ponderatrice şi Adunării elective», domnia caracterizând deci instituția de şef de stat. Constituția din 1866, la secțiunea «Despre Domn», reglementează monarhia ca formă de guvernământ"[10], „Domnul având puteri constituționale ereditare, iar puterea legislativă se exercită colectiv de către Domn şi reprezentanța națională"[11]. După proclamarea Regatului (în anul 1881, Domnul a devenit Rege), textele respective din Constituție sunt adaptate, precizându-se că „Domnul ia, pentru sine şi moştenitorii săi, titlul de Rege al României"[12]. Monarhia şi titulatura de „Rege" sunt menținute şi în etapele ulterioare. Constituția din 1923 „vorbeşte de Rege (la art. 77), arătând că puterea legislativă se exercită colectiv de către Rege şi reprezentanța națională (art. 34), că puterea executivă este încredințată Regelui (art. 39). Denumirea de Rege este menținută şi de Constituția din 1938 (art. 34), care-l declară capul statului (art. 30)"[13]. Din septembrie 1940 până la 23 august 1944, prerogativele regale se diminuează în favoarea

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 56.

[2] Guvernare dictatorială militară instituită de Caius Iulius Cezar în Roma antică, sprijinită de armată.

[3] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 156.

[4] I. Muraru, *op. cit.*, p. 130.

[5] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. I, p. 159.

[6] *Idem*, p. 142.

[7] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice*, vol. II, ed. a 13-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 61.

[8] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 65.

[9] M. Voican, R.C. Voinea, *Drept administrativ. Partea generală. Caiet de seminarii*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 70.

[10] I. Muraru, *op. cit.*, p. 130.

[11] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 245.

[12] I. Muraru, *op. cit.*, p. 130.

[13] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 246.

Conducătorului Statului[1] (preşedintele Consiliului de Miniştri), însă Regele, deşi a avut prerogative limitate, „rămâne ca şef al statului până în decembrie 1947, în baza Constituției din 1923, repusă în vigoare prin Decretul nr. 1626/1944"[2].

Forma monarhică a fost înlocuită cu forma republicană de guvernământ (prin Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947) şi a fost consacrată prin Constituțiile din anii 1948, 1952, 1965[3]. La acel moment a fost proclamată Republica Populară Română, atribuțiile de şef de stat au fost încredințate Prezidiului Republicii (care devine, astfel, *şef de stat colegial*, organizat ca organ al administrației de stat, organ suprem executiv) şi s-a renunțat la principiul separației puterilor în stat în favoarea principiului *unicității puterii*[4]. În anul 1961, în locul Prezidiului Republicii (care între timp devenise Prezidiul Marii Adunări Naționale – acesta fiind echivalentul Parlamentului) a fost înființat Consiliul de Stat al Republicii Populare Române, ca organ suprem al puterii de stat cu activitate permanentă, subordonat Marii Adunări Naționale, organ colegial cu atribuții de şef de stat[5].

În anul 1974, în urma revizuirii Constituției din 1965, a fost creată funcția de Preşedinte al Republicii, ca organ unipersonal, iar Consiliul de Stat nu mai îndeplineşte atribuțiile de şef de stat, deşi Preşedintele Republicii îndeplinea şi funcția de Preşedinte al Consiliului de Stat[6]. Potrivit Constituției din acea perioadă, Preşedintele Republicii era declarat şeful statului, reprezentând puterea de stat în relațiile interne şi internaționale ale României, era, totodată, şi comandantul suprem al forțelor armate, avea atribuții precum acreditarea şi rechemarea reprezentanților diplomatici ai țării, primirea scrisorilor de acreditare a reprezentanților diplomatici străini, încheierea de tratate internaționale, declararea stării de necesitate etc.[7]

Parafrazând un cunoscut doctrinar în materie de drept constituțional şi instituții politice, „problema modurilor de exercitare a puterii de stat în funcție de repartizarea atribuțiilor între diverse categorii de organe şi de raporturile dintre ele devine problemă fundamentală a statului şi deci a dreptului constituțional"[8]. La analiza fiecărui tip de regim politic se vor avea în vedere, cu prioritate, raporturile dintre puterea legislativă şi puterea executivă.

În conformitate cu art. 1 alin. (2) din Constituție, în România actuală, *„forma de guvernământ* este *republica semiprezidențială*, având un *executiv bicefal*"[9], cu mențiunea expresă că această formă de guvernământ (republica) este una dintre dispozițiile constituționale care nu poate fi supusă revizuirii (a se vedea art. 152 privind limitele revizuirii).

După metodele şi modalitățile de înfăptuire a guvernării, în lume se identifică mai multe *categorii de regimuri politice*[10]:

– *regimul constituțional* (autoritățile publice îşi desfăşoară activitatea în limitele constituției) şi *regimul absolutist* (unde nu există asemenea limitări);

– *regimurile liberale* (guvernarea se realizează cu respectarea drepturilor şi libertăților fundamentale) şi *regimurile autoritare* (caracterizate prin prioritatea intereselor statale);

– *regimuri totalitare* şi *regimuri democratice/regimuri unipartidice* şi *regimuri pluripartidice* etc.

---

[1] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 249.
[2] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 246.
[3] I. Muraru, *op. cit.*, p. 131.
[4] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 249 şi urm.
[5] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 294 şi urm.
[6] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 250.
[7] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 295.
[8] G. Vrabie, *Drept constituțional şi instituții politice contemporane*, Ed. Fundației „Chemarea", Iaşi, 1992, p. 109.
[9] I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 807.
[10] *Ibidem.*

Unii autori (M. Duverger, J.J. Linz) numesc aceste regimuri politice, iar alţii le denumesc forme de guvernare (A. Lijphart, J.A. Cheibub) sau sisteme politice democratice (G. Sartori). În literatura de specialitate din România este utilizat cu precădere binomul formă de guvernământ - regim politic[1]. Forma puterii publice semnifică structura acestei puteri care, la rândul ei, cuprinde: (i) structura de stat (unitar, federal, confederaţie), (ii) forma de guvernământ (monarhie sau republică) şi (iii) regimul politic[2].

După modul *mai strict* sau *mai atenuat* în care se realizează separaţia puterilor în stat, se disting diverse tipuri de regimuri politice: regimul *de adunare* (de exemplu, în Elveţia), regimul *directorial*, precum şi cel *prezidenţial*, *parlamentar* şi semiprezidenţial, pentru ultimele trei făcându-se câteva precizări[3]:

– în *regimul prezidenţial*[4], şeful statului este ales prin vot universal sau de corpul electoral pentru o perioadă definită; nu poate fi revocat din funcţie de parlament; este unic conducător al executivului şi guvernul răspunde pentru activitatea sa doar în faţa preşedintelui etc. (exemple: SUA, Brazilia, Mexic);

– în *regimul parlamentar*[5], în forma de guvernământ republicană, preşedintele este, în principiu, desemnat de către parlament pentru o perioadă de timp determinată; executivul este bicefal (în vârful sistemului executiv se află două organe – şeful statului şi guvernul; guvernul răspunde doar în faţa parlamentului; actele emise de preşedinte sunt, de regulă, contrasemnate de primul-ministru sau de un membru al guvernului; nu are drept de veto real în raport cu puterea legiuitoare etc. (exemple: Italia, Grecia)[6];

– în *regimul semiprezidenţial* se reunesc elemente specifice atât regimului prezidenţial, cât şi celui parlamentar: preşedintele este ales de popor (nu de parlament); are atribuţii mai largi decât în cazul celor aleşi în regimul parlamentar clasic; doar unele dintre actele emise de preşedinte trebuie contrasemnate de primul-ministru sau de un membru al guvernului; executivul este bicefal – preşedinte şi guvern; preşedintele poate dizolva relativ uşor parlamentul (un exemplu poate fi Franţa).

După anul 1989, în România s-au consacrat prin Constituţie principii şi modalităţi prin care să se evite concentrarea puterii în mâna unei singure instituţii. Astfel, s-a optat, printre altele, pentru *republică*, pentru un *parlament bicameral* şi un *executiv bicefal* şi pentru *separaţia*, dar şi *echilibrul şi colaborarea între puteri*, „*regimul politic* actual fiind caracterizat ca un regim *semiprezidenţial atenuat* sau *parlamentarizat*, apropiat de un

---

[1] I. Alexandru, C. Gilia, I.V. Ivanoff, *Sisteme politico-administrative europene*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2008, p. 42 şi urm.; V. Duculescu, C. Călinoiu, G. Duculescu, *Drept constituţional comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1996, p. 21 şi urm., *apud* B. Dima, *Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern şi Preşedinte în România postcomunistă*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014, p. 3-4.

[2] B. Dima, *op. cit.*, p. 4.

[3] *Idem*, p. 130-132 şi I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 252 şi urm.

[4] Regimul prezidenţial are ca principii monocefalismul executivului şi autoritatea preşedintelui şi independenţa reciprocă a preşedintelui şi a parlamentului. A se vedea R.C. Tomescu, *Raporturile dintre Guvern şi Parlament în dreptul românesc şi comparat*, teză de doctorat, Bucureşti, 2011, al cărei rezumatul este disponibil la http://www.unibuc.ro, consultat la 24 noiembrie 2015, ora 18,30.

[5] Este caracterizat de faptul că guvernul trebuie să dispună în orice moment de încrederea parlamentară; principiile fundamentale ale acestui regim sunt: a) disocierea organelor executive şi obligativitatea contrasemnării; b) responsabilitatea politică a guvernului şi dizolvarea şi c) colaborarea dintre guvern şi parlament. A se vedea, în acest sens, A. Iorgovan, *Drept constituţional şi instituţii politice. Teorie generală*, Ed. „Galeriile J.L. Calderon", Bucureşti, 1994, p. 171.

[6] În toate statele membre ale Uniunii Europene care au preluat modelul parlamentar, executivul este bicefal, implicând existenţa unui şef al statului, monarh sau preşedinte şi a unui şef al guvernului, care îşi exercită efectiv puterea executivă şi răspunde pentru aceasta în faţa forului legislativ. A se vedea, în acest sens, C. Tomescu, *Atribuţiile şefului de stat în cadrul regimului parlamentar din statele membre ale Uniunii Europene*, în Buletin de informare legislativă nr. 2/2011, p. 3.

regim parlamentar clasic sau semiparlamentar"[1]. Mai recent, regimul politic românesc este calificat ca fiind un *regim semiparlamentar*[2]. Argumentele pentru o astfel de calificare constau în faptul că Preşedintele[3]:

– este ales prin vot universal, egal, direct şi liber exprimat;

– are dreptul (conform art. 89 din Constituţie) să dizolve Parlamentul;

– are răspundere politică şi, în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituţiei, poate fi suspendat din funcţie, în condiţiile precizate la art. 95 alin. (1) din Legea fundamentală;

– răspunde penal, astfel că poate fi pus sub acuzare pentru înaltă trădare şi poate fi judecat de Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, dacă sunt îndeplinite toate condiţiile de la art. 96 din Constituţie;

– desemnează candidatul pentru funcţia de prim-ministru, dar va numi Guvernul doar după ce Parlamentul şi-a dat votul de încredere;

– nu are drept de iniţiativă legislativă (în timp ce Guvernul se bucură de un astfel de drept), dar are dreptul de a promulga legile şi de a cere (o singură dată) reexaminarea acestora (conform art. 77 din Constituţie);

– are importante atribuţii în domeniul politicii externe, al apărării şi în caz de situaţii excepţionale, dar în toate este condiţionat de voinţa politică a Guvernului şi/sau a Parlamentului;

– în exercitarea celor mai importante atribuţii ale sale, emite decrete care trebuie contrasemnate de primul-ministru [a se vedea Constituţia, art. 100 intitulat „Actele Preşedintelui", alin. (2) privind decretele contrasemnate de primul-ministru];

– poate participa la şedinţele Guvernului, dar acesta (Guvernul) răspunde politic numai în faţa Parlamentului.

La finalul acestei succinte prezentări, se poate concluziona că, „de fapt, din punct de vedere al formei de guvernământ, România este o *republică semiprezidenţială*, dar cu atribuţii mult diminuate pentru şeful statului"[4].

§2. Instituţia şefului de stat. Locul şi statutul Preşedintelui

2.1. Despre instituţia şefului de stat

Înainte de a trece la prezentarea subiectului, trebuie precizat că, în actuala Constituţie a României, nu se foloseşte sintagma *şef de stat* şi nici *instituţia şefului de stat* sau *instituţia preşedintelui*, ci doar noţiunea de *preşedinte*. Utilizarea lor în această temă, precum şi în celelalte se face în virtutea faptului că ele sunt folosite cu prisosinţă în toată doctrina românească.

Instituţia şefului statului este obiect de studiu pentru dreptul constituţional şi instituţii politice, la acest subcapitol făcându-se un minim de precizări considerate necesare pentru abordarea în cunoştinţă de cauză a acestei teme.

Statul nu poate fi conceput fără un şef, oricât de simbolic ar fi rolul acestuia în unele sisteme politice[5]. Instituţia şefului de stat are obârşia în chiar istoria lumii, a sistemelor statale, dintotdeauna colectivităţile umane organizate având un şef, recunoscut sau impus, în contextul împrejurărilor istorice. Această instituţie a cunoscut o evidentă evoluţie în ceea ce priveşte formele, structurile, împuternicirile, protocoalele, fie că a avut organizare

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 73.
[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 128.
[3] A se vedea art. 80-100 din Constituţie; A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 295 şi urm.
[4] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 756.
[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 283.

unipersonală sau colegială, iar cei care au ocupat această înaltă demnitate s-au numit sau se numesc regi, principi, regenți, emiri, împărați, președinți[1].

Ideea șefului de stat este legată de forma de guvernământ[2], unele sisteme constituționale fiind „fundamentate pe teoria unicității puterii", iar altele pe „teoria separației/echilibrului puterilor în stat", ambele având „consecințe cât privește natura juridică a șefului de stat, raporturile sale cu parlamentul și atribuțiile sale"[3].

La forme de guvernământ s-a arătat că, în România, șeful statului a fost numit *domn, rege* (până la 30 decembrie 1947). În intervalul de timp din decembrie 1947 și până în anul 1974, așa cum s-a arătat anterior, a existat un organ colegial – *Prezidiul Republicii* (sub diverse nume) –, înlocuit în 1961 de *Consiliul de Stat, organ colegial*, menținut și de Constituția din 1965[4], iar din anul 1974 s-a trecut la *Președintele Republicii*.

După intrarea în vigoare a Constituției din 1991, Președintele României este un *organ unipersonal* sau *individual, sigurul ales la nivelul organelor centrale ale puterii executive*[5], iar ca instituție cuprinde servicii publice menite să ducă la îndeplinire atribuțiile *instituției prezidențiale*[6].

2.2. Locul și statutul Președintelui

2.2.1. Locul (poziția) Președintelui

În întreaga lume, sunt pline de semnificații juridice poziția șefului de stat în sistemul statal și, desigur, raporturile sale cu principalele organe de stat, și anume cu parlamentul, guvernul și organul judecătoresc suprem[7]. Așa cum s-a subliniat în doctrină, puterea președintelui este un fenomen complex, ea neputând fi dedusă doar din enumerarea funcțiilor conferite lui de Constituție sau de cutumă. Determinarea reală a puterii președintelui necesită o analiză a mai multor factori: prevederile constituționale, ce reprezintă o sursă formală a autorității executive, regimul politic în care președintele acționează, circumstanțele, condițiile și evenimentele cu care se confruntă pe parcursul fiecărei perioade în istoria unei națiuni[8].

Constituția României îi conferă Președintelui o poziție aparte în structura organizatorică politico-juridică a statului, caracterizată prin *rolul, funcțiile* și *atribuțiile* care îi sunt acordate[9]. Ca *poziție* (*loc*), se află *în fruntea statului* (*reprezentându-l pe plan intern și extern*) și, conform celor arătate în secțiunile anterioare, Președintele *se regăsește în cadrul puterii executive*, „fiind *unul dintre cei doi șefi ai executivului*, alături de Guvern, între cei doi «capi» neexistând raporturi de subordonare"[10].

2.2.2. Statutul Președintelui

Statutul Președintelui *pe perioada exercitării funcției și ulterior* este precizat în Constituție, după cum urmează:

---

[1] A se vedea I. Muraru, *op. cit.*, p. 444.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 287.
[3] A se vedea I. Muraru, *op. cit.*, p. 444.
[4] A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 246.
[5] D. Valea, *op. cit.*, p. 141.
[6] Legea privind serviciile din subordinea Președintelui României nr. 47/1994, republicată (M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001), cu modificările ulterioare.
[7] A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 249.
[8] R.S. Hirschfield, *The Power of the Presidency. Concepts and Controversy*, 3rd ed., Atherton Press Inc., Chicago, Illinois, 1971, p. 2, *apud* C.M. Verga, *Locul și rolul șefului de stat în țări membre ale Uniunii Europene*, teză de doctorat, București, 2014, p. 26, al cărei rezumat este disponibil la http://www.unibuc.ro/, consultat la 23 noiembrie 2015, ora 14,50.
[9] D. Valea, *op. cit.*, p. 141.
[10] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 61.

a) în primul rând, *nu poate fi membru al unui partid politic sau al unei formațiuni cu caracter politic*, iar, în al doilea rând, *funcția de șef al statului este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată*[1]. Toate acestea sunt necesare pentru ca Președintele să se situeze echidistant față de formațiunile politice și față de aspectele sociale și economice, „cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte", dar poate desfășura activități „în domeniul cercetării științifice și al creației literar-artistice"[2]. Numai astfel el își poate îndeplini funcțiile cu care este înzestrat și mai ales cea de garant al Constituției și de mediator între puterile statului, precum și între stat și societate[3];

b) se bucură de *imunitate*, aplicându-i-se în mod corespunzător prevederile din Constituție [art. 72 alin. (1)] care se referă la imunitatea deputaților și senatorilor: „La fel ca și imunitatea parlamentară, imunitatea de care beneficiază Președintele României este un mijloc de protecție acordat reprezentanților poporului", scopul fiind acela de a le asigura libertatea cuvântului în cadrul desfășurării atribuțiilor lor[4];

c) beneficiază de *indemnizație* și *alte drepturi* care se stabilesc prin lege[5] (art. 101 din Constituție). Este o dublă măsură: de protecție pentru Președinte, având în vedere că i se interzice exercitarea oricăror activități remunerate în sectorul public sau privat, și apoi față de eventualele abuzuri pe care le-ar putea face președintele în exercitarea atribuțiilor, dacă nu ar exista o lege care să stabilească în mod clar indemnizația[6]. În ceea ce privește „alte drepturi", acestea se rezumă la: „locuință de protocol pentru întreaga familie, paza și protecția sa și a familiei sale prin serviciile specializate ale statului, folosința unui autoturism pentru deplasări etc. După încheierea mandatului, beneficiază de alte drepturi: folosirea gratuită a unei locuințe de protocol, indemnizație de 75% din indemnizația acordată Președintelui, pază și protecție etc."[7].

În afara acestor elemente specifice, Președintele este ales prin vot universal, astfel încât are statutul de *parte componentă a executivului* (alături de Guvern) și de *autoritate publică cu caracter unipersonal*.

§3. Rolul, funcțiile și atribuțiile Președintelui

Ele se regăsesc consfințite în Constituție, Legea fundamentală a României fiind cea care ne pune la dispoziție elementele de fond pentru identificarea rolului, funcțiilor și atribuțiilor Președintelui.

3.1. Rolul și funcțiile Președintelui

În baza prevederilor Constituției, Președintele „apare într-o triplă situație: de *șef de stat*, de *șef al executivului* (fiind unul dintre cei doi șefi ai executivului, alături de primul-ministru) și *garant al Constituției* și *mediator între puterile statului*"[8]. Sintagma utilizată și aici de „*șef al statului*" necesită precizarea că din Constituție nu rezultă prerogative pentru cel numit adesea șef de stat, ci rezultă funcțiile și sunt precizate prerogativele și atribuțiile pentru *Președintele României*.

---

[1] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 785.
[2] *Idem*, p. 789.
[3] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 347.
[4] A se vedea Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 791.
[5] Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice (M. Of. nr. 887 din 28 decembrie 2010), cu modificările și completările ulterioare.
[6] A se vedea Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 931 și urm.
[7] *Idem*, p. 933.
[8] Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 124.

Din cuprinsul art. 80 din Constituție (intitulat „Rolul Preşedintelui"), dedicat acestui important aspect constituțional, dar şi de drept administrativ, se desprind trei funcții fundamentale pentru Preşedinte[1]: *de reprezentare*, *de garant* şi *de mediere*, acestea fiind prezentate în continuare.

a) Preşedintele reprezintă statul român, atât în plan intern, cât şi în plan extern. Această prerogativă derivă din locul pe care îl ocupă Preşedintele în rândul autorităților statului şi din modalitatea de alegere a lui. Preşedintele personifică autoritatea statală şi întreaga națiune de la care derivă puterea, lucru firesc, având în vedere că şeful statului este ales de popor prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat[2].

Plecând de la aceste precizări, corelat cu prevederile art. 80 şi urm. din Constituție, rezultă o serie de atribuții:

1. În plan extern, conform art. 91 alin. (1) din Constituție, Preşedintele *încheie tratate internaționale* în numele României, negociate de Guvern, iar conform alin. (2), la propunerea Guvernului, *acreditează şi recheamă reprezentanții diplomatici* ai României şi *aprobă înființarea, desființarea* sau *schimbarea rangului misiunilor diplomatice*. În privința încheierii de tratate internaționale, precizăm că această importantă şi complexă activitate face obiectul Legii nr. 590/2003 privind tratatele[3].

2. *În plan intern*, „are atribuții importante în procesul de constituire a Parlamentului, a Guvernului şi a altor autorități publice, în procesul legislativ, în domeniul apărării naționale, în garantarea independenței justiției"[4]:

– în baza art. 63 alin. (3) din Constituție, Preşedintele *convoacă Parlamentul nou-ales* în cel mult 20 de zile de la alegeri (atribuție în organizarea puterii legislative);

– conform art. 77 din Constituție, primeşte, spre promulgare, fiecare lege adoptată de Parlament (aceasta fiind o atribuție în domeniul legiferării). Are un termen-limită de maxim 20 de zile de la primire şi poate cere forului legislativ, o singură dată, reexaminarea legii, promulgarea fiind apoi obligatorie, în condițiile prevăzute de Legea fundamentală la alin. (3) al aceluiaşi articol;

– conform art. 89 din Constituție, poate să dizolve Parlamentul (doar dacă sunt îndeplinite simultan cele şase condiționări precizate expres în articolul menționat). Atribuția de dizolvare a Parlamentului revine exclusiv Preşedintelui statului, deci este o prerogativă care se foloseşte doar în situația specială de eşec în formarea Guvernului;

– în formarea şi remanierea Guvernului, asigură *desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru* şi, după votul de învestitură dat de Parlament, va numi Guvernul. De asemenea, *va revoca şi numi*, la propunerea primului-ministru, *membri ai Guvernului*, cu respectarea prevederilor de la alin. (2) şi (3) ale art. 85 din Constituție (este o atribuție în organizarea şi funcționarea puterilor publice);

– propune directorii serviciilor de informații şi transmite propunerile pentru numire în Parlament;

– numeşte trei judecători la Curtea Constituțională [art. 142 alin. (3)];

– poate *consulta Guvernul cu privire la unele probleme urgente* şi de importanță deosebită şi *poate participa la şedințele Guvernului* (pe care le prezidează ca participant) pentru dezbaterea unor probleme de interes național privind politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice sau pentru alte situații (la cererea primului-ministru), conform prevederilor art. 86 şi art. 87 din Constituție (atribuție în organizarea şi funcționarea puterilor publice);

---

[1] A se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 334 şi urm.; în termeni apropiați, I. Muraru, *op. cit.*, p. 450; D. Valea, *op. cit.*, p. 142 şi urm.

[2] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 750 şi urm.

[3] Legea nr. 590/2003 privind tratatele (M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004).

[4] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 750.

– *organizează referendumul*[1]. Poate cere poporului să își exprime voința cu privire la probleme de interes național, în conformitate cu art. 90 din Constituție. Este o consultare facultativă a cetățenilor, un referendum *consultativ*, condiționat de consultarea prealabilă a Parlamentului, ca exponent al poporului, fără ca Președintele să fie obligat să țină seama de părerea acestuia[2] (se poate spune că reprezintă o atribuție specifică respectării suveranității poporului, „care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum", așa cum este precizat în art. 2 din Constituție).

În afara acestui caz de referendum *facultativ* (unde este evident rolul Președintelui), se mai pot organiza „ceea ce doctrina denumește *referendum constituțional* cu caracter obligatoriu" – conform art. 151 alin. (3) destinat revizuirii Constituției – și referendum „care intervine *în cazul suspendării din funcție a Președintelui României*, referendum care are ca scop *să determine demiterea Președintelui a cărui suspendare a realizat-o Parlamentul*"[3];

– prerogativa de reprezentare a statului, în baza art. 94 din Constituție, îi conferă *dreptul să confere decorații* și *titluri de onoare*; *să acorde înaltele grade de mareșal, general și amiral*; *să numească în funcții publice*, în condițiile prevăzute de lege (de exemplu, numirea judecătorilor și procurorilor etc.); *să acorde grațierea individuală* (conform art. 94 din Constituție, sunt calificate drept „alte atribuții").

b) Președintele este *garantul independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării*, rol din care „rezultă marea responsabilitate pe care o are șeful de stat în ocrotirea acestor valori. Această trăsătură fundamentează unele atribuții ale Președintelui, precum cele din domeniul apărării"[4], și „derivă din calitatea Președintelui României de șef al executivului alături de primul-ministru"[5]:

– este *comandantul forțelor armate* și îndeplinește *funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării* [a se vedea art. 92 alin. (1) din Constituție][6]. Conducerea sistemului național de apărare aste un atribut exclusiv și inalienabil al autorităților constituționale ale statului și se realizează de către: Parlament, Președintele României, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Guvernul României, Ministerul Apărării și autoritățile administrației publice cu atribuții în domeniul apărării[7] (este o atribuție de garant al independenței naționale, al apărării naționale în caz de agresiune). Constituția îi conferă atribuții pentru „a declara, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, *mobilizarea totală sau parțială a forțelor armate*" și de a lua „*măsuri pentru respingerea agresiunii armate*". În cazuri excepționale, când Președintele este obligat de împrejurări să hotărască imediat mobilizarea sau măsuri de respingere a agresiunii armate, hotărârea sa va fi supusă obligatoriu aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare. Atribuțiile Consiliului Suprem de Apărare a Țării sunt legiferate, conform cerinței exprese din art. 73 alin. (3) lit. lit. e), prin lege organică (a se vedea Legea nr. 415/2002[8], cu modificările ulterioare);

– poate *institui măsuri excepționale*: *starea de asediu* sau *starea de urgență* în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale [conform art. 93 alin. (1) din Constituție], cerându-i-se expres să solicite Parlamentului încuviințarea măsurii adoptate, în cel mult

[1] Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000), cu modificările ulterioare.

[2] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 837 și urm.

[3] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 352.

[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 249 și urm.

[5] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 750 și urm.

[6] Mobilizarea generală a forțelor armate se face doar cu aprobarea prealabilă (sau, în cazuri excepționale, ulterioară) a Parlamentului. Și doar după dezbaterea ei în C.S.A.T. A se vedea, în acest sens, E.E. Ștefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 64.

[7] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 860.

[8] M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002.

5 zile de la luarea acesteia. Explicitarea lor este făcută în art. 1 din O.U.G. nr. 1/1999[1] – „Starea de asediu şi starea de urgenţă privesc situaţii de criză ce impun măsuri excepţionale care se instituie în cazuri determinate de apariţia unor pericole grave la adresa apărării ţării şi securităţii naţionale, a democraţiei constituţionale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre".

c) Preşedintele exercită funcţia de *mediator între puterile statului*, precum şi *între stat şi societate*.

La prima vedere, s-ar părea că sunt enunţate două funcţii, în realitate „este una singură, mai exact cu două atribute ale aceleiaşi funcţii"[2]. În exercitarea acestei funcţii, conform art. 80 alin. (2) din Constituţie, se spune că Preşedintele „veghează la respectarea Constituţiei şi la buna funcţionare a autorităţilor publice", fapt ce se poate realiza prin prerogativele ce se regăsesc tot în Legea fundamentală: consultarea Guvernului (art. 86 din Constituţie); retransmiterea legilor în Parlament înainte de promulgare, pentru reexaminare [art. 77 alin. (2) din Constituţie]; numirea sau revocarea membrilor Guvernului, la propunerea primului-ministru (art. 85 din Constituţie); participarea la şedinţele Guvernului (art. 87 din Constituţie); adresarea de mesaje Parlamentului (art. 88 din Constituţie); iniţierea de referendum, dacă problematica se încadrează în cele stabilite de lege (art. 90 din Constituţie); poate dispune suspendarea din funcţie a membrilor Guvernului, dacă aceştia trebuie urmăriţi penal pentru fapte săvârşite în exerciţiul funcţiei lor [art. 109 alin. (2) din Constituţie]; se adresează Curţii Constituţionale pentru probleme de constituţionalitate a unor legi pentru care s-a cerut promulgarea [art. 146 lit. a) din Constituţie] etc.

Medierea[3] *între puterile statului*, precum şi *între stat şi societate* „se sprijină, moralmente, pe principiul legitimării larg şi autentic democratice a Preşedintelui, alegerea lui făcându-se prin sufragiu universal, direct, precum şi pe principiul nonapartenenţei la niciun partid politic"[4], acestea putându-i aduce imparţialitate şi echidistanţă faţă de toţi actorii din viaţa socio-politică. Atribuţia de mediere, activitate permanentă, „trebuie să menţină un echilibru al puterilor statului şi un dialog permanent cu societatea. El nu trebuie să aştepte ivirea unui conflict pentru medierea lui, ci mai degrabă trebuie să prevină asemenea situaţii"[5]. De altfel, fondatorii Constituţiei din 1991 au fost foarte clari în ceea ce priveşte intenţia lor de a-l transforma pe Preşedinte, pe de o parte, într-un producător de consens apolitic şi echidistant şi, pe de altă parte, de a-l implica cât mai puţin în activitatea guvernamentală concretă. Tocmai de aceea, consultarea Guvernului ar trebui să fie o activitate de informare, şi nu una de transferare a deciziei guvernamentale de la Palatul Victoria la Palatul Cotroceni[6].

Funcţia de mediere nu vizează conflicte juridice (pentru astfel de situaţii există autorităţi publice specializate – Curtea Constituţională, instanţele judecătoreşti), ci soluţionarea unor conflicte de natură politică (de exemplu, disensiuni între Parlament şi Guvern)

[1] O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu şi regimul stării de urgenţă (M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 453/2004 (M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004).

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 348.

[3] Medierea nu este echivalentă cu arbitrajul, întrucât arbitrajul conduce la tranşarea de diferende, nu intervine în litigii, pentru că poziţia de legitimitate şi neutralitate nu îi va permite o astfel de atitudine. Preşedintele doar conciliază posibilele diferende sau deschide procedura constituţională în faţa instanţei supreme – corpul electoral. A se vedea, în acest sens, I. Deleanu, *Instituţii şi proceduri constituţionale*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 720, *apud* Gh. Borşa, *Quelques considérations sur le rôle du Président de la Roumanie*, în Curentul Juridic nr. 3-4(30-31)/2007.

[4] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 337.

[5] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 753.

[6] M. Guţan, *Raporturile dintre autorităţile statului. Rolul constituţional al Preşedintelui României*, http://www.icj.ro/Manuel_Gutan_3.pdf, consultat la 24 noiembrie 2015, ora 19,30.

sau politico-sociale (de exemplu, între Guvern şi organizaţii sindicale dintr-un sector economic). Preşedintele „nu este arbitru, ci mediator"[1].

Faţă de cele de mai sus, odată cu aderarea ţării la Uniunea Europeană au apărut noi provocări, ceea ce a însemnat „asumarea unor obligaţii faţă de organismele instituţionale europene. Aceste obligaţii necesită asumarea de către România a unor garanţii instituţionale de aducere la îndeplinire a tuturor obligaţiilor care derivă din actul aderării şi din principiile care organizează funcţionarea Uniunii Europene"[2]. Pe aceste considerente, în Constituţia revizuită în anul 2003 s-a prevăzut special Titlul VI „Integrarea euroatlantică", unde sunt incluse prevederi specifice tuturor autorităţilor implicate în procesul de aderare şi apoi de integrare în Uniune, la art. 148 alin. (4) din Constituţie precizându-se garanţii instituţionali pentru obligaţiile care revin României: Parlamentul, Preşedintele României, Guvernul şi autoritatea judecătorească. Altfel supus, printre garanţii pentru o derulare conformă cu cerinţele tratatului de aderare se află şi Preşedintele. Se apreciază „a nu fi vorba despre o simplă atribuţie, ci despre o altă funcţie sau o altă ipostază a rolului Preşedintelui"[3].

3.2. Atribuţiile Preşedintelui

3.2.1. Criterii de clasificare

Atribuţiile şefilor de stat sunt diferite în funcţie de forma de guvernământ (republici prezidenţiale, semiprezidenţiale sau parlamentare şi, respectiv, monarhii constituţionale), iar în cadrul fiecărei astfel de forme sunt nuanţate şi particularizate de la stat la stat[4].

La noi, „Constituţia stabileşte ce atribuţii îndeplineşte Preşedintele României"[5]. Ansamblul atribuţiilor cu care este învestit Preşedintele reprezintă mijloacele juridice de realizare a sarcinilor care îi revin pentru îndeplinirea funcţiilor sale prevăzute în Legea fundamentală. Mulţimea, diversitatea, complexitatea şi implicaţiile majore ale modului cum este îndeplinită fiecare dintre aceste atribuţii au suscitat un deosebit interes, doctrina reţinând numeroase analize profunde pe baza cărora s-au stabilit o serie de criterii de clasificare[6]. Dintre acestea, diferite categorii sunt examinate detaliat, mai ales în lucrările de drept constituţional şi instituţii politice[7], iar o primă „clasificare comodă, dar nesemnificativă, ar putea avea ca reper *obiectul atribuţiilor*, distingând astfel între *atribuţii de factură politică*, *atribuţii executive*, *militare*, *diplomatice*, *judiciare* etc."[8], despre unele dintre ele amintindu-se la punctul precedent (*Rolul şi funcţiile Preşedintelui*).

În continuare, facem o sintetică prezentare a celor mai uzitate criterii de clasificare[9]:

a) după *funcţiile Preşedintelui*: atribuţii specifice şefului de stat; atribuţii de realizare a funcţiei de şef al executivului; atribuţii de apărare a Constituţiei şi de asigurare a bunei funcţionări a autorităţilor publice;

b) după *subiectele de drept faţă de care se exercită atribuţiile*: în raport cu Parlamentul; în raport cu Guvernul; în raport cu alte autorităţi ale administraţiei publice; în realizarea unor servicii publice naţionale; în raport cu justiţia şi Curtea Constituţională; în raport cu poporul;

---

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 137.

[2] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 758.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 126.

[4] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 69-78.

[5] I. Muraru, *op. cit.*, p. 450.

[6] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 298 şi urm.; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 134 şi urm.

[7] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 63.

[8] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 352; I. Muraru, *op. cit.*, p. 450; I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 250 şi urm.

[9] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 134 şi urm.

c) după *frecvența exercitării* obișnuite (cu o frecvență ridicată – dacă se referă la activități curente de stat) și pentru situații ieșite din comun (situații excepționale, în domeniul apărării – cu o frecvență foarte redusă, pentru că sunt rar întâlnite);

d) după *procedura utilizată*: atribuții exercitate fără condiționări sau restricții și atribuții condiționate prin Constituție (de termene, de diverse propuneri etc.) sau legi;

e) după *forma tehnico-juridică*: atribuții realizate prin decrete; atribuții realizate prin operațiuni administrative și atribuții realizate prin acte exclusiv politice;

f) după *conținutul lor*: atribuții privind legiferarea; atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice; atribuții privind formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități publice; atribuții în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice; atribuții în domeniul politicii externe; alte atribuții.

În literatura de specialitate se mai întâlnesc și alte criterii de clasificare a atribuțiilor Președintelui[1]:

a) atribuții de natură politico-reprezentativă – reprezintă statul în relațiile interne și internaționale; veghează la respectarea Constituției și buna funcționare a autorităților publice; este garantul independenței naționale și al unității teritoriale (a se vedea art. 80 din Constituție); are atribuții în domeniul politicii externe (încheierea de tratate internaționale, acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici români, acreditarea reprezentanților diplomatici străini pe lângă Președintele României) – conform art. 91; este comandant al forțelor armate și președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării (a se vedea art. 92); conferă decorații, grade militare (mareșal, general, amiral), acordă grațierea etc. (a se vedea art. 94);

b) atribuții de natură constituțional-legislativă – dizolvarea Parlamentului (în condițiile art. 89); convocarea Parlamentului nou-ales și a sesiunilor extraordinare ale acestuia [art. 63 alin. (2) și art. 66 alin. (2)]; promulgarea legilor și solicitarea reexaminării acestora [art. 77 alin. (1) și (2)]; convocarea cetățenilor cu drept de vot la referendum (art. 90); declararea mobilizării parțiale sau generale, respectiv luarea măsurilor de respingere a agresiunii armate [art. 92 alin. (2) și (3)]; instituirea stării de asediu sau de urgență [art. 93 alin. (1)]; sesizarea Curții Constituționale cu privire la constituționalitatea unor legi [art. 146 lit. a)]; inițierea revizuirii Constituției [în condițiile art. 150 alin. (1)];

c) atribuții de natură administrativ-executive. Dintre acestea, unele sunt de natură *decizională*, precum: desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, numirea Guvernului, numirea și revocarea miniștrilor în caz de remaniere guvernamentală etc. (art. 85); numirea în funcții publice [art. 94 lit. c)]. Altele au caracter *consultativ, de propunere și reprezentare*: consultă Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită (art. 86); participă la ședințele Guvernului cu o ordine de zi ce prezintă interes major pentru țară (art. 87).

Toate atribuțiile Președintelui sunt importante, dar, din motive pur didactice (volumul de informații este semnificativ; sunt examinate și în lucrări de drept constituțional și instituții politice, prin prisma dreptului constituțional; prezentarea integrală a lor ar necesita un important spațiu), se va face o scurtă analiză a atribuțiilor clasificate după *subiectele de drept față de care se exercită*, conexate cu *atribuțiile exercitate fără condiționări sau restricții și cele condiționate prin Constituție* cu care se întrepătrund și completează cel mai bine, lăsând la alegerea cititorului să se informeze suplimentar despre alte categorii care îi suscită un interes aparte.

3.2.2. Atribuțiile Președintelui în raport cu Parlamentul

Separația puterilor în stat presupune repartizarea de atribuții specifice fiecăreia, dar și o colaborare între acestea. Astfel, Președintele, în tripla ipostază și din funcțiile care

[1] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 261-264.

rezultă din Constituție, trebuie să colaboreze cu toate cele trei puteri, lucru care se realizează printr-un dialog susținut și prin modalități diverse. În relația Președinte - Parlament se folosesc adesea: transmiterea de *mesaje*, *cereri* și *solicitări*, în Legea fundamentală întâlnindu-se și termeni precum *convocare*.

a) Convocarea Parlamentului nou-ales. Prima întrunire a Parlamentului nou-ales este reglementată prin art. 63 alin. (3) din Constituție și are loc în maxim 20 de zile de la data stabilită pentru alegerile parlamentare, convocarea celor două Camere fiind una dintre prerogativele Președintelui prevăzute în Constituție, „o obligație imperativă a Președintelui României, a cărei încălcare atrage sancțiunile aplicabile în cazul nerespectării Constituției"[1]. Convocarea, întrunirea și începerea lucrărilor pentru organizarea fiecărei Camere (Camera Deputaților și Senatul) se vor face indiferent dacă lucrările trebuie să înceapă în una dintre sesiunile ordinare sau în sesiune extraordinară[2].

Convocarea de drept a Parlamentului este, în esență, o convocare în sesiune extraordinară, dar care nu mai este supusă regulilor procedurale la care ne-am referit. Alineatul (5) al art. 115 a fost introdus prin pct. 562 din Legea nr. 429/2003 de revizuire a Constituției României[3], legiuitorul constituant stabilind el însuși aceste reguli, și anume: termene scurte (de exemplu, 24 sau 48 de ore); continuarea activității parlamentare pe toată durata acestor stări și caracterul obligatoriu al convocării, în raport cu convocarea în sesiune extraordinară reglementată de art. 66 alin. (2) din Constituție, republicată. În cazul acestor împrejurări extrem de grave (agresiune militară, stare de asediu sau de urgență, împrejurări excepționale ce justifică emiterea de ordonanțe de urgență), care, prin natura lor, afectează drepturile și libertățile fundamentale, dar și stabilitatea țării, Parlamentul îndeplinește rolul de garant împotriva posibilelor abuzuri[4].

b) Președintele poate cere întrunirea Camerei Deputaților și a Senatului în sesiuni extraordinare. Cererea cu privire la o astfel de întrunire este înaintată de Președinte, dar convocarea propriu-zisă în sesiune se face de președinții Camerelor, în conformitate cu prevederile art. 66 alin. (2) și (3) din Constituție.

Aprecierea cu privire la necesitatea de a înainta o astfel de cerere este *la latitudinea Președintelui* și poate fi determinată de *probleme* considerate de el ca *deosebite*, dar și de una dintre *situațiile expres prevăzute de Constituție*, dintre care mai jos aducem în discuție două cazuri.

Exemplul nr. 1: când trebuie să declare mobilizare parțială sau generală – a se vedea art. 92 alin. (2) din Constituție –, dar Parlamentul este în vacanță, caz în care Constituția cere ca hotărârea Președintelui să fie supusă aprobării Parlamentului în cel mult 5 zile.

Exemplul nr. 2: dacă primul-ministru în funcție se găsește (în perioada dintre sesiunile ordinare ale Parlamentului) în una dintre situațiile precizate la art. 106 din Constituție (demisie, stare de incompatibilitate, deces etc. – cu excepția revocării) sau dacă acesta este în imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile [conform art. 110 alin. (2) din Constituție], atunci soluția prevăzută în Constituție la art. 103 este învestirea unui nou prim-ministru, care se va face numai de Parlament (în condițiile precizate la articolul menționat), după ce acesta va fi fost desemnat de Președinte. Evident, dacă Parlamentul este în vacanță, devine obligatoriu ca Președintele să înainteze cererea de întrunire a Camerelor în sesiune extraordinară.

---

[1] I. Vida, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 619.

[2] Conform art. 66 din Constituție, sesiunile ordinare se desfășoară de două ori pe an: februarie - sfârșitul lunii iunie și septembrie - sfârșitul lunii decembrie. În consecință, în celelalte intervale de timp se vor desfășura sesiuni extraordinare. A se vedea și Mădălina-Elena Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galați, 2015, p. 26.

[3] M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003.

[4] M.C. Levai, C. Tomescu, *Atribuțiile Președintelui României în raport cu Parlamentul – aspecte teoretice și practice*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(30)/2012, p. 90.

Dacă la art. 63 din Constituție convocarea este obligatorie, pentru posibilitatea Președintelui de convocare menționată la art. 66 alin. (2) Constituția nu face nicio precizare cu privire la faptul „dacă solicitarea Președintelui este sau nu obligatorie pentru Parlament"[1]. În această privință, sunt situații precizate în Legea fundamentală (a se vedea și cele două exemple de mai sus) în care, așa după cum s-a menționat în doctrină[2], Parlamentul este obligat să răspundă afirmativ, dar, pentru celelalte (denumite aici „la latitudinea Președintelui"), hotărârea se va lua de Parlament pentru fiecare caz în parte. Astfel, prin Regulamentele lor de organizare și funcționare, lacuna din Constituție a fost „soluționată" de fiecare Cameră în „favoarea" ei[3] (manifestându-se aici depășirea puterii discreționare), motiv pentru care doctrina a apreciat că „Parlamentul și-a depășit prerogativele acordate prin Constituție, numai aceasta putând reglementa competența Parlamentului și a Președintelui în raporturile lor reciproce"[4].

O precizare: Președintele poate convoca în sesiune extraordinară și numai una dintre cele două Camere (de exemplu, motivul convocării îl poate reprezenta necesitatea adoptării unui proiect de lege pe care una dintre Camere îl adoptase deja anterior[5], iar urgența intrării în vigoare a unei astfel de reglementări obligă autoritățile să adopte – Parlamentul – și, respectiv, să promulge –Președintele – legea respectivă).

c) Promulgarea legilor. Șeful unui stat, fie monarh constituțional, fie președinte de republică, are dreptul de *a învesti legile adoptate de Parlament cu formulă executorie*, obligând autoritățile publice să treacă la executarea prevederilor lor[6]. În acest context, în virtutea prerogativei date de Constituție (art. 77), Președintele României promulgă legile (având dreptul de a cere, o singură dată, reexaminarea legii) și semnează legile în vederea publicării în Monitorul Oficial[7] (semnează decretul de promulgare – *n.a.*).

Câteva aspecte procedurale privind promulgarea legilor:

– promulgarea se face în termen de *cel mult 20 de zile de la primire* [art. 77 alin. (1) din Constituție], cerință care exprimă o *obligație constituțională neinterpretabilă pentru Președinte*, cu excepția în care acesta cere reexaminarea în Parlament sau sesizează Curtea Constituțională;

– în cazuri deosebite, în baza prevederilor constituționale [art. 77 alin. (2) și (3)], Președintele poate cere Parlamentului (ca formă, printr-un mesaj), *o singură dată*, *reexaminarea legii* (pentru deficiențe legate de procedura de adoptare, fie de conținutul legii, în special prin observarea unor derogări de la tratatele internaționale la care România este parte sau chiar pentru motive de oportunitate[8]). Într-un astfel de caz, se observă că în Constituție nu se precizează dacă este obligatoriu ca forul legislativ să țină seama de sesizările făcute de Președinte, deci nu se stabilește „«valoarea juridică a retrimiterii legii spre reexaminare Parlamentului», situație în care, practic, Parlamentul poate să adopte din nou legea fără să țină seama de observațiile Președintelui"[9].

---

[1] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 302.

[2] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 142.

[3] A se vedea: art. 84 alin. (9) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat (M. Of. nr. 32 din 18 ianuarie 2016): „Cererea de convocare a unei sesiuni extraordinare se face în scris și va cuprinde ordinea de zi, precum și perioada de desfășurare a sesiunii. *Neaprobarea de către Cameră a ordinii de zi solicitate împiedică ținerea sesiunii extraordinare*" (s.n.); art. 82 alin. (4) din Regulamentul Senatului, republicat (M. Of. nr. 152 din 29 februarie 2016): „Respingerea de către Senat a ordinii de zi propuse împiedică ținerea sesiunii extraordinare".

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 143.

[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 141.

[6] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 144 și urm.

[7] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 250; M.E. Mihăilescu, *op. cit.*, 2015, p. 26.

[8] I. Vida, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 724.

[9] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 303.

Aceasta este doar o situație; trebuie avută în vedere însă și cea de-a doua: există posibilitatea contrară, aceea ca Parlamentul să țină cont de observațiile Președintelui, care, trimițând spre reexaminare o lege înainte de promulgare, urmărește să determine forul legislativ să mai reflecteze o dată la conținutul acesteia, în special pe considerente de oportunitate, Parlamentului neputând să îi fie stabilită o obligație în acest sens[1]. Indiferent de rezultatul reexaminării legii în Parlament, Președintele are obligația să promulge legea în cel mult 10 zile de la reprimirea ei de la Parlament [art. 77 alin. (3)];

– pentru cazuri apreciate ca fiind de neconstituționalitate [a se vedea art. 77 alin. (3) din Constituție], Președintele poate cere *verificarea constituționalității legii* de singura autoritate îndreptățită să facă acest lucru – Curtea Constituțională. În baza art. 146 lit. a) din Constituție, Curtea are atribuții în a se pronunța cu privire la acest aspect, elemente de natură procedurală fiind stabilite în Legea nr. 47/1992[2]: dacă sesizarea este nefondată, legea va fi trimisă Președintelui, care, conform art. 77 alin. (3) din Legea fundamentală, trebuie să o promulge în maxim 10 zile. Dacă în lege se identifică elemente de neconstituționalitate, Curtea o va trimite Parlamentului, care, în virtutea art. 147 alin. (2) din Constituție, este obligat să reexamineze dispozițiile respective pentru punerea lor de acord cu decizia Curții Constituționale;

– Președintele nu se poate adresa și Curții Constituționale, și Parlamentului pentru aceeași sesizare cu privire la o lege, pentru că s-ar ajunge la un blocaj instituțional, ci doar pentru probleme diferite, și anume Curții Constituționale pentru probleme de natură constituțională, iar Parlamentului pentru probleme de oportunitate[3].

Câteva precizări privind promulgarea legilor:

– promulgarea se face numai în cazul legilor organice și ordinare, nu și în cazul legilor de revizuire a Constituției[4];

– promulgarea reprezintă actul prin care șeful statului dispune publicarea și intrarea în vigoare a unei legi, după votarea ei de către organul legislativ[5], sau, într-o viziune mai recentă, este operațiunea prin care șeful statului își exercită prerogativele constituționale privitoare la adoptarea legii și se materializează într-un decret care consacră finalizarea procesului legislativ[6].

d) Adresarea de mesaje. Din punct de vedere constituțional, Președintele se întâlnește cu două situații distincte în ceea ce privește comunicarea cu Parlamentul: adresarea de *mesaje în situații normale* sau *mesaje facultative* și *mesaje adresate în cazuri de excepție* ori *mesaje obligatorii*[7].

Pentru *situații normale*, cum sunt cele prevăzute la art. 88 din Constituție și care au ca obiect principalele probleme politice ale țării, rolul mesajului, dreptul de transmitere și obligația de primire, de supunere sau nesupunere a mesajului dezbaterii parlamentare, natura lui juridică și obligația participării Președintelui au fost tranșate de Curtea Constituțională: „Din prevederile art. 88 din Constituție rezultă că mesajul este mijlocul prin care Președintele României comunică Parlamentului opiniile sale cu privire la principalele probleme politice ale națiunii. Dreptului de mesaj al președintelui îi corespunde, potrivit art. 62 alin. (2) lit. a) din Constituție, obligația Camerelor, întrunite în ședință comună, de

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 146.

[2] Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010), cu modificările ulterioare.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 147.

[4] I. Vida, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 724.

[5] S. Ghimpu (coord.), Gh. Brehoi, Gh. Mohanu, A. Popescu, I. Urs, *Dicționar juridic selectiv*, Ed. Albatros, București, 1985.

[6] I. Vida, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 721.

[7] A se vedea Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 820 și D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 140.

a primi mesajul. Nicio dispoziție constituțională nu prevede obligația supunerii acestui mesaj spre dezbatere Parlamentului. De asemenea, întrucât art. 99 din Constituție prevede că numai decretele președintelui se contrasemnează de către primul-ministru, rezultă că mesajul constituie un *act politic exclusiv și unilateral* al Președintelui României pe care Camerele, întrunite în ședință comună, au, potrivit art. 62 alin. (2) lit. a) din Constituție, numai obligația de a-l «primi». De aceea, organizarea dezbaterii mesajului cu participarea Președintelui este în contradicție cu aceste prevederi"[1] (numerotarea articolelor este cea conform Constituției anterior revizuirii din 2003 – *n.a.*).

Un astfel de mesaj întrunește calificativele: este un mesaj *normal* (*facultativ*) și are rolul de *a atrage atenția puterii legiuitoare* cu privire la anumite aspecte politice semnificative. Reprezintă un *act juridic exclusiv și unilateral al Președintelui*, care *nu îmbracă forma unui decret* și care *intră în categoria actelor politice ale șefului de stat*. El *nu atrage efectele juridice ale unui decret*, singura consecință pe care o determină, potrivit art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, fiind *întrunirea Camerelor în ședință pentru a-l primi*[2]. Președintele este singurul în măsură să stabilească *dacă și când va adresa mesaje* Parlamentului. În plus, mesajul trebuie să se circumscrie la „principalele probleme politice ale națiunii", expresie cu caracter relativ determinat ce conferă Președintelui *o veritabilă putere discreționară în ceea ce privește conținutul concret al acestuia*. Singura condiție pe care trebuie să o respecte Președintele este aceea ca *problemele ce alcătuiesc mesajul să fie de competența Parlamentului*[3], paleta acestora putând cuprinde: situația economică a țării, starea de sănătate a populației, menținerea ordinii și liniștii publice, iminența unui război, stadiul implementării de către Guvern a unor reforme etc.[4] Practic, Rolul mesajelor prezidențiale este acela de a sensibiliza forul legislativ cu probleme politice prioritare sau care sunt privite în mod diferit de cele două puteri, riscând să producă blocaje în activitatea statală sau convulsii în viața socială[5].

Pentru *cazuri de excepție*, conform art. 92 alin. (3) din Constituție, se adresează *mesaje obligatorii*: Președintele *are obligația de a aduce neîntârziat la cunoștința Parlamentului, printr-un mesaj, măsurile luate pentru respingerea unei agresiuni armate*. Un astfel de mesaj se deosebește mult de categoria prezentată mai sus, deoarece: este *obligatoriu*, se referă la *o singură problemă de excepție* (doar la măsurile luate pentru respingerea agresiunii armate); primirea mesajului este urmată de *întrunirea obligatorie a celor două Camere* în ședință comună [dacă Parlamentul nu este în sesiune, el se convoacă de drept în 24 de ore de la declanșarea agresiunii – conform art. 92 alin. (3) din Constituție], făcându-se atât *prezentarea*, cât și *dezbaterea mesajului* [„ținând seama de atribuțiile constituționale ale Parlamentului prevăzute la art. 62 alin. (2) lit. c) și d) din Constituție și de faptul că mesajul are ca obiect o decizie adoptată, prezentarea și dezbaterea acestuia nu pot fi decât concomitente, așa cum se prevede la art. 7 alin. (1) din Regulament", după cum a precizat Curtea Constituțională[6]].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 87/1994 privind constituționalitatea art. 7 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului (M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994). Propunerea își avea temeiul în prevederile art. 7 alin. (1) din regulament, potrivit căruia prezentarea și dezbaterea mesajelor adresate Parlamentului de către Președintele României se înscriu, cu prioritate, pe ordinea de zi [Camera Deputaților și Senatul se întrunesc în ședințe comune pentru primirea mesajului Președintelui României etc., conform art. 13 din actualul Regulament al activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat (M. Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016)].

[2] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 251; V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 350.

[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 140.

[4] A se vedea Șt. Deaconu, *Președintele României și raporturile sale constituționale cu Parlamentul*, în Dreptul nr. 3/2009, p. 42; în termeni similari, *idem*, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 823.

[5] M.C. Levai, C. Tomescu, *op. cit.*, p. 86-87.

[6] Din Decizia Curții Constituționale nr. 87/1994 privind constituționalitatea art. 7 din Regulamentul ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Senatului, *supra cit.*

Alte aspecte care privesc mesajul Preşedintelui[1]:

– mesajul poate fi prezentat direct de însuşi Preşedinte, dar poate fi citit de un reprezentant al său (de exemplu, un consilier); mesajul poate fi sub forma unei scrisori publice (şi va fi citit de un membru al Parlamentului);

– conform art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție, Camerele îşi desfăşoară lucrările în şedințe comune pentru primirea mesajului, dar, mai mult decât obligația întrunirii pentru primire, se apreciază că este obligatorie şi ascultarea acestuia.

În practica de după anul 1990, numărul şi temele mesajelor pe care Preşedintele le-a adresat Parlamentului au crescut constant. După cum rezultă din situația statistică, mesajul adresat Parlamentului a fost aproape inexistent în activitatea preşedinților care s-au aflat în fruntea țării în ultimul deceniu al secolului trecut şi primul după Revoluția din decembrie 1989, astfel încât Emil Constantinescu (1996-2000) a adresat Parlamentului un singur mesaj, Ion Iliescu (2000-2004) cinci mesaje, iar Traian Băsescu (2004-2011) 17 mesaje[2].

e) Dizolvarea Parlamentului. Prerogativa face obiectul art. 89 din Constituție, deci este o atribuție ce revine exclusiv Preşedintelui statului şi se foloseşte doar pentru situația specială de eşec în formarea Guvernului. Acțiunea de dizolvare se poate derula numai dacă sunt îndeplinite simultan toate condiționările menționate expres la articolul precizat mai sus:

– după consultarea prealabilă a preşedinților celor două Camere şi a liderilor grupurilor parlamentare;

– numai după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură;

– dacă cele două Camere nu au acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de 60 de zile de la prima solicitare.

La acestea se adaugă trei limitări care privesc perioada, numărul solicitărilor de dizolvare şi starea țării. Demersul Preşedintelui este limitat la faptul că Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată pe parcursul unui an, dizolvarea nu poate fi cerută în ultimele 6 luni ale mandatului Preşedintelui României şi nici în timpul stării de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență, condiționările menționate fiind instituite de Constituție în „ideea de stabilitate politică dorită de legiuitorul constituant şi de evitare a unor abuzuri din partea şefului statului atunci când susținerea sa politică este diferită de gruparea politică ce formează majoritatea parlamentară"[3].

În sinteză la analiza privind dizolvarea Parlamentului, se poate concluziona că[4]:

– Parlamentul nu se poate autodizolva;

– dizolvarea este o situație de excepție: o sancțiune la adresa legislativului sau o manevră parlamentară pentru recâştigarea încrederii alegătorilor şi prelungirea perioadei de guvernare;

– pentru dizolvarea Parlamentului este nevoie de colaborarea şi cooperarea ambelor instituții reprezentative ale statului – Parlamentul şi Preşedintele; consultarea liderilor grupurilor parlamentare reprezintă o ultimă soluție în găsirea unui compromis politic pentru formarea unui Guvern (Preşedintele poate ține cont de opțiunea acestora sau poate trece peste ea; actul de dizolvare trebuie să fie un decret prezidențial); să fi trecut deja minim 12 luni de la ultima cerere de dizolvare;

– Parlamentul nu se dizolvă în ultimele şase luni ale mandatului Preşedintelui, pentru a nu se ajunge în situația în care statul nu ar mai avea nici Guvern, nici Parlament, iar Preşedintele s-ar afla, eventual, în plină campanie electorală pentru un nou mandat.

---

[1] A se vedea Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 823 şi urm.

[2] M.C. Levai, C. Tomescu, *op. cit.*, p. 88.

[3] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 252.

[4] A se vedea Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 827-832.

f) Propunerea de revizuire a Constituției. La propunerea Guvernului, Preşedintele poate iniția revizuirea Constituției [art. 150 alin. (1) din Constituție], transmițând propunerea către Parlament.

Se remarcă faptul că Preşedintele nu are libertatea de a înainta, din proprie inițiativă, o solicitare de revizuire, fie ea obiectivă şi bine argumentată, şi că în Legea fundamentală nu se precizează dacă Parlamentul este obligat sau nu să îi dea curs. Aşadar, „pentru revizuirea Constituției, trebuie să existe o deplină colaborare între Preşedintele României şi Guvern"[1], Parlamentul trebuie să adopte propunerea de revizuire cu o majoritate de cel puțin două treimi din numărul membrilor fiecărei Camere [art. 151 alin. (1)], iar acțiunea să fie urmată de referendum.

3.2.3. Alte atribuții ale Președintelui în raport cu Parlamentul

Statul, indiferent de modul său de organizare, poate fi pus în situații excepționale de diverse *pericole de natură militară* (la adresa apărării țării – agresiune armată) sau de *alte pericole grave cu caracter nonmilitar* (la adresa siguranței naționale sau a democrației constituționale – iminența producerii ori producerea unor dezastre sau calamități naturale, care prin amploare şi intensitate amenință viața şi sănătatea populației sau mediul înconjurător, valorile materiale şi culturale importante).

Răspunsurile autorităților în aceste situații sunt precedate de măsurile stabilite de Preşedintele țării, conform atribuțiilor prevăzute de Constituție în *domeniul apărării*, respectiv în *situații excepționale*.

În domeniul apărării, în calitate de *comandant al forțelor armate*, Preşedintele îndeplineşte funcția de preşedinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării – C.S.A.T. [art. 92 alin. (1) din Constituție], calitate în care îi revin atribuțiile de la alin. (2) şi (3) ale aceluiaşi articol: *declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate* şi instituirea de *măsuri excepționale* (*starea de asediu* sau *starea de urgență*).

a) Declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate. De regulă, într-o primă fază, *Parlamentul aprobă* şi, după aceea, *Preşedintele declară* una dintre cele două tipuri de mobilizare [teza I de la alin. (2) al art. 92]. Pentru a se lua o hotărâre de o asemenea importanță, este necesară o dezbatere cu factorii decidenți ai țării într-o şedință a C.S.A.T. (componența lui este stabilită prin Legea nr. 415/2002[2]). Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării, semnată de preşedintele acestuia, va fi prezentată Parlamentului, care va analiza oportunitatea şi necesitatea unei astfel de măsuri şi va lua hotărârea, ca factor decident, de aprobare sau respingere a propunerii Preşedintelui țării. Abia după aceea, în cazul aprobării din partea Parlamentului, Preşedintele va fi îndreptățit să declare mobilizarea.

Constituantul a prevăzut şi o *excepție* de la regulă: în cazuri excepționale, se poate lua hotărârea de a se declara *mai întâi mobilizarea parțială sau totală a forțelor armate* şi

[1] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 302 şi urm.

[2] Componența C.S.A.T. este stabilită prin art. 5 din Legea nr. 415/2002: Preşedintele, în calitate de preşedinte al C.S.A.T., primul-ministru, în calitate de vicepreşedinte, ministrul apărării naționale, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, ministrul justiției, ministrul industriei şi resurselor, ministrul finanțelor publice, directorul Serviciului Român de Informații, directorul Serviciului de Informații Externe, şeful Statului Major General şi consilierul prezidențial pentru securitate națională. La solicitarea Preşedintelui României, se analizează şi se propun măsuri pentru: 1. instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară ori în unele localități; 2. declararea mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate; 3. respingerea agresiunii armate îndreptate împotriva țării; 4. declararea stării de război şi încetarea sa; 5. inițierea, suspendarea sau încetarea acțiunilor militare. Prin O.U.G. nr. 224/2008 (M. Of. nr. 899 din 31 decembrie 2008), preşedintele Senatului a fost inclus în C.S.A.T., în calitate de vicepreşedinte, alături de primul-ministru, dar Legea privind aprobarea O.U.G. nr. 224/2008 a fost declarată neconstituțională de Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 1008/2009 (M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009).

apoi hotărârea Preşedintelui se supune aprobării Parlamentului, în cel mult 5 zile de la adoptare[1] [teza a II-a de la alin. (2) al art. 92]. Cazurile excepționale nu sunt explicitate în Legea fundamentală, „dar ele nu ar putea fi decât cazuri de extremă urgență, declanşarea unei agresiuni împotriva statului, mobilizarea unei forțe armate la granițele statului, primirea unei declarați de război din partea unui alt stat etc."[2].

Declararea mobilizării se face prin *decret* al Preşedintelui, contrasemnat de primul-ministru, care are valoare de act normativ ce nu poate fi atacat în instanța de contencios administrativ[3].

b) În cazul unei *agresiuni armate îndreptate împotriva țării*, date fiind gravitatea şi urgența situației, Constituția a simplificat procedura: mai întâi, Preşedintele ia *măsuri pentru respingerea agresiunii*, acum el devenind factorul decident. Evident, şi în acest caz, analiza se va face tot în C.S.A.T., care va lua hotărârea de respingere a agresiunii armate îndreptate împotriva țării. Aceasta trebuie adusă neîntârziat la cunoştința Parlamentului [art. 92 alin. (3) din Constituție] printr-un mesaj, iar răspunsul la această aducere la cunoştință va fi, în conformitate cu art. 65 alin. (2) lit. d) din Constituție, întrunirea în şedință comună a Camerelor şi *declararea stării de război*.

Se înțelege că, dacă Parlamentul este în vacanță, atunci este convocat de drept (în maxim 24 de ore) în sesiune extraordinară, dar, în ambele cazuri (mobilizare sau război), el îşi va continua activitatea pe toată durata acestor stări [art. 92 alin. (4) din Constituție].

c) Instituirea de *măsuri excepționale*. În țară pot apărea situații de excepție, cum ar fi:

– *pericole grave la adresa țării şi a securității naționale a statului*, pentru care Constituția a prevăzut posibilitatea de a se institui *starea de asediu* sau *starea de urgență* în întreaga țară ori în unele unități administrativ-teritoriale [conform art. 93 alin. (1) din Constituție];

– *evenimente excepționale*, cu caracter nonmilitar, care prin amploare şi intensitate amenință viața şi sănătatea populației, mediul înconjurător, valorile materiale şi culturale importante.

Starea de asediu şi *starea de urgență*[4] „privesc situații de criză ce impun măsuri excepționale care se instituie în cazuri determinate de apariția unor pericole grave la adresa apărării țării şi securității naționale, a democrației constituționale ori pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor dezastre", explicitarea termenilor fiind făcută în art. 1 din O.U.G. nr. 1/1999, după cum urmează:

– *starea de asediu* reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, militară, economică, socială şi de altă natură aplicabile pe întreg teritoriul țării ori în unele unități administrativ-teritoriale, instituite pentru adaptarea capacității de apărare a țării la pericole grave, actuale sau iminente, care amenință suveranitatea, independența, unitatea ori integritatea teritorială a statului;

– *starea de urgență* reprezintă ansamblul de măsuri excepționale de natură politică, economică şi de ordine publică aplicabile pe întreg teritoriul țării sau în unele unități administrativ-teritoriale care se instituie în următoarele situații: existența unor pericole grave actuale sau iminente privind securitatea națională ori funcționarea democrației constituționale; iminența producerii ori producerea unor calamități care fac necesară prevenirea, limitarea sau înlăturarea, după caz, a urmărilor unor dezastre.

Starea de asediu şi starea de urgență sunt instituite, conform prerogativei de la art. 93 din Constituție, de Preşedinte, care are obligația de a cere „încuviințarea" Parlamentului „în cel mult 5 zile de la luarea acesteia". Instituirea se face prin decret[5] (în care se vor

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, vol. I şi II, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997, p. 56.

[2] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 864.

[3] *Ibidem*.

[4] O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu şi regimul stării de urgență.

[5] A se vedea, în acest sens, art. 7 din O.U.G. nr. 1/1999. A se vedea şi E.E. Ştefan, *op. cit.*, p. 64.

cuprinde motivul, zona, durata, drepturile și libertățile restrânse, autoritățile implicate, măsurile luate și alte prevederi), act ce va fi contrasemnat de primul-ministru și va fi publicat de îndată în Monitorul Oficial[1]. Modul de aducere la cunoștința populației și alte elemente de procedură sunt precizate în O.U.G. nr. 1/1999. Așa, de exemplu:

– în funcție de evoluția situației, Președintele României, cu încuviințarea Parlamentului, poate prelungi durata stării instituite și poate extinde sau restrânge aria de aplicare a acesteia (art. 15);

– *încetarea stării respective* este prevăzută în decretul publicat sau în cel de prelungire [art. 16 alin. (1)], după cum situațiile care au determinat-o au fost înlăturate sau nu. Dacă măsurile luate au condus la înlăturarea situațiilor de pericol înainte de expirarea termenului stabilit, încetarea aplicării măsurilor excepționale se dispune prin decret, cu încuviințarea prealabilă a Parlamentului [conform art. 16 alin. (2)].

d) Situația de urgență este calificată drept un *eveniment excepțional*, cu caracter nonmilitar, care amenință viața sau sănătatea persoanei, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale, iar pentru restabilirea stării de normalitate sunt necesare adoptarea de măsuri și acțiuni urgente, alocarea de resurse specializate și managementul unitar al forțelor și mijloacelor implicate [art. 2 lit. a) din O.U.G. nr. 21/2004[2]]. Pentru că asemenea evenimente au consecințe ceva mai reduse decât cele pentru care se instituie starea de asediu sau de urgență, nu sunt menționate în Legea fundamentală. Deși nu au legătură directă cu atribuțiile Președintelui, în acest paragraf, dat fiind *caracterul excepțional al situațiilor de urgență*, menționăm că prin lege (O.U.G. nr. 21/2004) s-au prevăzut organizarea unui Sistem Național de Management al Situațiilor de Urgență și măsurile specifice:

– *instituirea regimului stării de urgență*, conform art. 4 alin. (1) lit. f) din O.U.G. nr. 21/2004, în condițiile prevăzute de art. 93 din Constituția României (deci *similar instituirii stării de asediu sau stării de urgență*). Scopul este restabilirea stării de normalitate, pentru care sunt necesare adoptarea de măsuri și acțiuni urgente, alocarea de resurse specializate și managementul unitar al forțelor și mijloacelor implicate;

– *declararea stării de alertă*, conform art. 2 lit. f) din O.U.G. nr. 21/2004, care se referă la punerea de îndată în aplicare a planurilor de acțiuni și măsuri de prevenire, avertizare a populației, limitare și înlăturare a consecințelor situației de urgență.

Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență este format din: Inspectoratul General pentru Situații de Urgență, servicii de urgență profesioniste și servicii de urgență voluntare, comitete pentru situații de urgență, centre operative și centre de coordonare și conducere a intervenției, comandantul acțiunii, ale căror atribuții sunt detaliate prin hotărâri ale Guvernului (de exemplu, H.G. nr. 1490/2004[3], H.G. nr. 94/2014[4] etc.).

3.2.4. Atribuțiile Președintelui în raport cu Guvernul

Prin Constituție, la art. 85-87 și art. 103, sunt prevăzute mai multe atribuții pentru Președintele României în raport cu Guvernul. Ele se referă la numirea, consultarea și funcționarea Guvernului, precum și ale altor autorități publice, unele dintre aceste atribuții fiind exercitate de Președinte individual, fără concursul primului-ministru sau al unui alt membru al Guvernului.

---

[1] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 871.

[2] O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență (M. Of. nr. 361 din 26 aprilie 2004), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 15/2005 (M. Of. nr. 190 din 7 martie 2005), cu modificările și completările ulterioare.

[3] H.G. nr. 1490/2004 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare și a organigramei Inspectoratului General pentru Situații de Urgență (M. Of. nr. 884 din 28 septembrie 2004), cu modificările ulterioare.

[4] H.G. nr. 94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului național pentru situații speciale de urgență (M. Of. nr. 121 din 18 februarie 2014), cu completările ulterioare.

a) Desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru. Această desemnare se face în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament sau, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament [a se vedea art. 103 alin. (1) din Constituție]. Întrucât nici în Constituție și nici într-o altă reglementare nu se regăsesc precizări referitoare la rostul consultărilor, la inițierea, modul cum decurg consultările sau cum se ia decizia privind desemnarea, astfel de aspecte sunt în bună parte dezbătute și lămurite în doctrină[1], unde se apreciază: utilitatea lor (ca să asigure sprijin parlamentar pentru acordarea votului de încredere); obligația Președintelui de a iniția și chema la consultări partidele politice reprezentate în Parlament [art. 103 alin. (1) din Constituție]; în desfășurarea consultărilor, „Președintele urmează singur să decidă, fiind o chestiune de practica vieții politice, de stilul Președintelui ca om politic"[2]; problema desemnării candidatului este controversată. Dacă în Parlament este un partid majoritar, de regulă este nominalizat drept candidat la funcția de prim-ministru președintele partidului[3]; în celelalte cazuri, practica din ultimii 25 de ani a demonstrat necesitatea unor consultări între partide, a compromisului politic, a voinței politice pentru a se trece la etapele următoare (solicitarea votului de încredere, obținerea votului de încredere și numirea Guvernului) și a se intra în normalitate.

b) Numirea Guvernului. Este ultima etapă în formarea unui Guvern, sarcina revenindu-i tot Președintelui, care numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament [art. 85 alin. (1) din Constituție]. Conform prevederii constituționale din art. 103 alin. (2) și (3), în ședința comună a celor două Camere se dezbat atât programul, cât și lista Guvernului, ambele transmise – în termen de 10 zile de la desemnare – de candidatul nominalizat de Președinte[4]. *Hotărârea Parlamentului* prin care s-a acordat *votul de încredere* se va comunica Președintelui României, care va emite *decretul de numire a noului Cabinet*, acesta fiind publicat în Monitorul Oficial împreună cu programul de guvernare[5].

Alte atribuții care îi revin Președintelui, cum ar fi cele de mai jos, pot fi exercitate numai cu concursul primului-ministru sau al unui alt membru al Guvernului.

c) Revocarea sau numirea unor membri ai Guvernului. În caz de remaniere sau de vacanță a postului, Președintele *revocă* și *numește*, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului [art. 85 alin. (2) din Constituție]. Această atribuție se referă numai la schimbarea miniștrilor și poate fi exercitată doar condiționat de propunerea primului-ministru, întrucât, conform art. 107 alin. (2), Președintele nu îl poate revoca pe primul-ministru.

Cu privire la această atribuție (exercitată în caz de *remaniere sau vacanță a postului*), pot fi analizate mai multe probleme de factură administrativă, precum cele de mai jos:

1. Aspecte procedurale în cazul în care Președintele refuză numirea unui ministru propus de primul-ministru:

---

[1] A se vedea, de exemplu, A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 379.

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 201.

[3] De cele mai multe ori, șefii statului au desemnat candidați la funcția de prim-ministru persoane care au fost agreate în urma consultării cu partidele politice, cu precizarea că rolul Președintelui în cadrul consultărilor și în alegerea unui premier a fost unul crucial. După 2004, Președintele Traian Băsescu a păstrat tradiția implicării puternice a șefului statului în desemnarea premierului și a negociat cu formațiunile politice parlamentare sprijinul pentru trei dintre cei patru prim-miniștri care s-au succedat sub mandatele sale. Astfel, atât în cazul desemnării premierului Tăriceanu, dar mai ales în cazul premierilor Boc și Ungureanu, Traian Băsescu a fost un personaj-cheie, care a forțat numirea lor în funcția de prim-ministru. A se vedea B. Dima, *op. cit.*, p. 322.

[4] În cadrul procedurii de formare a Guvernului, candidatul pentru funcția de prim-ministru *este obligat* să ceară, în termen de 10 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra Programului și a întregii liste a Guvernului – E. Boc, *Remanierea guvernamentală cu schimbarea compoziției politice și a programului de guvernare*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(34)/2014, p. 6.

[5] A se vedea, în acest sens, E.E. Ștefan, *op. cit.*, p. 105.

– prin Decizia nr. 356/2007[1], Curtea Constituțională a statuat că „Președintele României poate să ceară primului-ministru să facă o altă propunere pentru ocuparea unei funcții de ministru rămase vacantă" și a precizat că „Președintele nu are un drept de veto, excluzând astfel validitatea unui refuz nemotivat, arbitrar";

– prin Decizia nr. 98/2008 a Curții Constituționale[2], s-a precizat că „Președintele României poate refuza, o singură dată, motivat, propunerea primului-ministru de numire a unei persoane în funcția vacantă de ministru. Primul-ministru este obligat să propună o altă persoană".

2. Procedeul aplicabil și responsabilitățile în cazul în care primul-ministru propune schimbarea mai multor miniștri:

– conform prevederilor de la art. 85 alin. (2) din Constituție, *pot fi schimbați simultan mai mulți miniștri*, urmând aceeași procedură, *dar*, corelând cu alin. (3) al aceluiași articol, *trebuie să fie respectată condiția ca schimbarea să nu fie echivalentă cu remanierea* (*să nu se schimbe structura sau compoziția politică a Guvernului*, evident, așa cum au fost când s-a dat votul de încredere în Parlament);

– *dacă remanierea presupune schimbarea structurii* (fie se mărește, fie se micșorează numărului membrilor Guvernului, precum și în situația în care sunt cooptate la guvernare unul sau mai multe partide, fie sunt scoase de la guvernare un partid sau mai multe[3]), atunci constituantul a prevăzut soluția de la art. 85 alin. (3): *Președintele va putea exercita atribuția de la alin. (2) numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru.* În acest caz, propunerea de remaniere aparține primului-ministru și este făcută direct către Parlament, deci această acțiune are semnificația unei restructurări a Guvernului și poate interveni numai pe baza aprobării Parlamentului[4].

d) Consultarea Guvernului. Atribuția este prevăzută la art. 86 din Constituție și se lasă libertate Președintelui, în calitatea sa de șef al executivului (evident, alături de primul-ministru), de a analiza și stabili care probleme curente din aria sa de activitate se înscriu în categoria *celor urgente și de importanță deosebită* (pot fi dintre cele care privesc: prevenirea tulburării ordinii și liniștii publice cu prilejul unor evenimente interne deosebite; manifestarea unor amenințări în apropierea granițelor țării; stadiul acțiunilor de implementare a unor programe asumate de Guvern; probleme de natură economică, socială etc.).

e) Participarea la ședințele Guvernului. Din prevederile art. 87 din Constituție se disting următoarele aspecte:

– Președintele are posibilitatea de a lua parte la unele ședințe de Guvern, fără să facă în prealabil o solicitare în acest sens.

– condițiile de participare: 1. pe ordinea de zi să fie cuprinsă dezbaterea unor probleme de interes național (acestea sunt clar precizate și limitativ – politica externă, apărarea țării, asigurarea ordinii publice) sau 2. să fie invitat de primul-ministru;

– Statutul Președintelui la aceste ședințe: prezidează ședințele Guvernului.

Cu privire la problemele dezbătute, Președintele își expune punctul de vedere, dar nu are dreptul de a vota[5].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 356/2007 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Guvernul României, formulată de primul-ministru Călin Popescu-Tăriceanu (M. Of. nr. 322 din 14 mai 2007): în exercitarea atribuțiilor prevăzute de art. 85 alin. (2) din Constituție, Președintele României nu are un drept de veto, dar poate cere primului-ministru să renunțe la propunerea făcută, atunci când constată că persoana propusă nu îndeplinește condițiile legale pentru exercitarea funcției de membru al Guvernului.

[2] Decizia nr. 98/2008 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Președintele României și Guvernul României, formulată de primul-ministru Călin Popescu-Tăriceanu (M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008).

[3] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 805 și urm.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 392.

[5] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 66.

3.2.5. Atribuțiile Președintelui în raport cu justiția

Aceste atribuții își au sediul în unele articole din Constituție referitoare la autoritatea judecătorească.

a) Numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor[1]. Potrivit art. 134 alin. (1) din Constituție, Președintelui țării îi revine atribuția de numire în funcție a judecătorilor și procurorilor (cu excepția celor stagiari), în condițiile legii și condiționat de propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Este o atribuție constituțională, însă trebuie exercitată „în condițiile legii". Explicitarea modului în care se va proceda se regăsește în acest caz la art. 31 din Legea nr. 303/2004[2], unde, în afară de competența legală de numire, se prevede și posibilitatea ca Președintele să poată refuza numirea propusă de C.S.M.

Sunt de remarcat următoarele:

– numirea de către Președinte își găsește justificarea în faptul că „este de natură să înlăture imixtiunea politicului (îndeosebi din sfera executivului) în procesul de învestire a magistraților, din moment ce, potrivit Constituției, Președintele este imparțial (neutru din punct de vedere politic)[3];

– numirea este condiționată de propunerea C.S.M. (în conformitate cu art. 35 din Legea nr. 317/2004[4], aceasta este o atribuție a Plenului Consiliului Superior al Magistraturii);

– conform art. 31 alin. (3) și (4) din Legea nr. 303/2004, Președintele României poate refuza o singură dată numirea judecătorilor și procurorilor, iar refuzul motivat se comunică de îndată Consiliului Superior al Magistraturii. În situația în care Consiliul Superior al Magistraturii susține propunerea inițială, are obligația să motiveze opțiunea și să o comunice de îndată Președintelui României;

– în conformitate cu art. 125 din Constituție, judecătorii numiți de Președintele României sunt *inamovibili*, în condițiile legii. Prin numire, judecătorii obțin acest regim special de protecție (cunoscut sub numele de *inamovibilitate*) în urma căruia: pot fi mutați prin transfer, delegare, detașare sau promovare numai cu acordul lor; pot fi suspendați sau eliberați din funcție în condițiile prevăzute de lege. Judecătorii sunt independenți, se supun numai legii și trebuie să fie imparțiali (a se vedea art. 2 din Legea nr. 303/2004) etc. De asemenea, procurorii numiți de Președintele României se bucură de *stabilitate* și sunt *independenți*, în condițiile legii. Procurorii care se bucură de stabilitate pot fi mutați prin transfer, detașare sau promovare numai cu acordul lor și pot fi delegați, suspendați sau eliberați din funcție în condițiile prevăzute de lege.

b) Președintele poate participa la lucrările Consiliului Superior al Magistraturii. Deși nu este membru de drept (cum ar fi în cazul C.S.A.T.) sau nu îi este recunoscută nicio funcție specifică (cum ar fi în cazul executivului), participarea la lucrările C.S.M. este prevăzută la art. 133 alin. (6) din Constituție, iar Președintele poate alege lucrările la care este oportună prezența sa. În astfel de cazuri, în conformitate și cu prevederile art. 25 din Legea nr. 317/2004, el va prezida lucrările: Președintele României prezidează, fără drept de vot, lucrările Plenului Consiliului Superior al Magistraturii la care participă. Faptul că

---

[1] În mod practic, această numire are loc în baza unui decret publicat în Monitorul Oficial. Un astfel de exemplu este cel din anul 2016, când, în M. Of. nr. 35 din 19 ianuarie 2016, M. Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016, M. Of. nr. 38 din 19 ianuarie 2016, M. Of. nr. 39 din 19 ianuarie 2016, M. Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2016, M. Of. nr. 41 din 19 ianuarie 2016, au fost publicate Decretele Președintelui României nr. 21-209 privind numirea unor magistrați.

[2] Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată (M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005), cu modificările și completările ulterioare.

[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 144.

[4] Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012), cu modificările și completările ulterioare.

nu are drept de vot este explicat prin acea că, „în caz contrar, ar răspunde solidar cu membrii C.S.M."[1].

c) Declanşarea urmăririi penale împotriva unor membri ai Guvernului. Pentru fapte săvârşite în exercițiul funcției lor, Preşedintele României are dreptul (precum şi Camera Deputaților şi Senatul) să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului şi, după aceea, poate dispune suspendarea lor din funcție.

Se remarcă următoarele:

– dreptul de a cere suspendarea din funcție îi revine doar Preşedintelui [art. 109 alin. (2) din Constituție]. Acest drept „reprezintă o facultate a Preşedintelui, nu o obligație a lui"[2];

– după trimiterea în judecată, intervine suspendarea de drept a celui în discuție, aşa cum se prevede în continuarea alin. (2) al art. 109.

d) Acordarea grațierii. La art. 94 din Constituție, printre alte atribuții, se prevede că Preşedintele acordă *grațierea individuală*, aceasta fiind măsura de clemență ce constă în înlăturarea, în total sau în parte, a executării pedepsei aplicate de instanță ori în comutarea acesteia în una mai uşoară [art. 1 din Legea nr. 546/2002[3]]. Potrivit art. 2 din această lege, grațierea poate fi acordată individual (prin decret al Preşedintelui României) sau colectiv [acordată de Parlament, prin lege organică, conform prevederilor art. 73 alin. (3) lit. i) din Constituția României].

În conformitate cu prevederile Legii nr. 546/2002, pentru acordarea grațierii individuale:

– cererea de grațiere, însoțită de actele necesare prevăzute de lege, se înaintează Preşedintelui;

– Preşedintele României, în vederea exercitării prerogativei de grațiere, poate solicita avize consultative de la Ministerul Justiției sau poate solicita alte informații cu privire la persoana fizică organelor administrației publice locale sau altor organe şi instituții publice [a se vedea art. 6 alin. (2) din lege];

– grațierea individuală se acordă necondiționat (art. 17 din lege);

– prin decret se pot grația una sau mai multe pedepse, dar se acordă numai pentru pedepse sau măsuri educative privative de libertate;

– decretul de grațiere se publică în Monitorul Oficial al României (art. 7 din lege), dar, în conformitate cu Constituția [art. 100 alin. (2)], acest act al Preşedintelui trebuie contrasemnat de primul-ministru.

3.2.6. Atribuțiile Președintelui în raport cu Curtea Constituțională

Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției (art. 142 din Constituție), unica autoritate de jurisdicție constituțională în România, independentă față de orice altă autoritate publică şi se supune numai Constituției şi legii[4], asigură controlul constituționalității legilor, a tratatelor internaționale, a regulamentelor Parlamentului şi a ordonanțelor Guvernului. În raport cu această autoritate publică, Preşedintele are următoarele atribuții:

a) Numeşte trei judecători (din totalul de nouă) la Curtea Constituțională [alin. (3) al art. 142 din Constituție]. Acest mod de desemnare a judecătorilor Curții Constituționale a României a fost apreciat ca fiind de natură să asigure o compunere cât mai reprezentativă şi democratică, întrucât exprimă opțiunile celor mai înalte autorități publice cu legitimitate

[1] V.M. Ciobanu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1264.

[2] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1014.

[3] Legea nr. 546/2002 privind grațierea şi procedura acordării grațierii, republicată (M. Of. nr. 287 din 18 aprilie 2014).

[4] Conform art. 1 şi art. 2 din Legea nr. 47/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale, republicată.

electorală existente în stat[1]. Totodată, modul de desemnare a judecătorilor constituționali a prilejuit şi exprimarea unor critici, arătându-se că numirea judecătorilor fiind la libera apreciere a unor organe prin excelență politice, activitatea acestora se desfăşoară sub semnul politicianismului, existând pericolul de subordonare unor influențe străine de scopul Curții[2].

În ceea ce priveşte procedura de numire a judecătorilor de către Camera Deputaților şi Senat, Legea nr. 47/1992 prevede că propunerile de candidatură se depun la Comisia juridică a fiecărei Camere, de grupurile parlamentare, de deputați şi de senatori. Fiecare candidat va depune un curriculum vitae şi actele doveditoare din care să rezulte că îndeplineşte condițiile prevăzute de Constituție.

Candidații sunt audiați de comisie şi de plenul Camerei, iar raportul Comisiei juridice se va referi, motivat, la toți candidații. Fiecare Cameră a Parlamentului numeşte, cu votul majorității membrilor săi, la propunerea Biroului permanent şi pe baza recomandării Comisiei juridice, în calitate de judecător, persoana care a întrunit numărul cel mai mare de voturi[3]. În doctrina de specialitate s-a observat faptul că, deşi Curtea este o instituție cu o dublă natură – politico-jurisdicțională –, una dintre garanțiile independenței sale este chiar „*obligația de ingratitudine*", respectiv cea pe care o au judecătorii față de autoritățile care i-au numit – Camerele Parlamentului, respectiv Preşedintele României[4] –, ceea ce impune, practic, o disociere a persoanei numite în calitate de judecător al Curții de autoritate din chiar clipa numirii, tocmai pentru a se garanta o impecabilă aplicare şi interpretare a textului constituțional.

b) În conformitate cu art. 146 lit. a) din Constituție, *Preşedintele poate sesiza Curtea Constituțională cu privire la neconstituționalitatea legilor* înainte de promulgarea acestora (aspectul este deja prezentat mai sus, la paragraful privind promulgarea legilor).

c) În caz de apariție a unor conflicte juridice de natură constituțională între autoritățile publice, Preşedintele poate adresa Curții Constituționale o *cerere pentru soluționarea conflictelor.*

3.2.7. Atribuțiile Preşedintelui în raport cu poporul. Referendumul

În democrațiile reprezentative, cetățenii participă la exercitarea puterii în stat, dar „nu o exercită în mod direct, nemijlocit, ci deleagă exercițiul puterii unui grup restrâns de cetățeni (guvernanți), prin procedeul alegerilor"[5]. Această modalitate, larg răspândită în țările lumii, pe lângă avantajele recunoscute, are şi carențe, unul fiind acela că „guvernanții se distanțează atât de mult față de cei guvernați, încât ajung să exercite puterea de stat pentru ei, şi nu pentru popor"[6]. Pentru remedierea acestor dezavantaje, se foloseşte un instrument democratic – *referendumul* –, care constă în *consultarea directă a voinței cetățenilor.*

În literatura de specialitate, cea mai importantă tehnică de intervenție populară în procesul decizional este considerată a fi referendumul. Acesta este „actul prin care cetă-

[1] Prin Decizia nr. 1/1995 (M. Of. nr. 16 din 26 ianuarie 1995), Curtea Constituțională a reținut că legitimitatea democratică a controlului de constituționalitate „decurge din alegerea sau numirea judecătorilor constituționali exclusiv de către autorități constituționale alese direct de către popor". A se vedea, în acest sens, T. Toader, M. Safta, *Raporturile Curții Constituționale cu Parlamentul şi Guvernul în Justiția constituțională: funcții şi raporturile cu celelalte autorități publice. Raport național pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, prezentat de Curtea Constituțională a României*, p. 2.

[2] T. Drăganu, *Introducere în teoria şi practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, p. 126 şi urm., în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1389, *apud* T. Toader, M. Safta, *op. cit.*, p. 2.

[3] T. Toader, M. Safta, *op. cit.*, p. 3.

[4] B. Selejan Guțan, *Este necesară o nouă reformă a Curții Constituționale?* în *Perspectivele constituționalismului în România*, Ed. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2010, p. 166.

[5] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 137.

[6] *Ibidem.*

ţenii cu drept de vot sunt chemaţi să se pronunţe prin *da sau nu* (pentru sau împotrivă) în legătură cu adoptarea unui document politic sau juridic având o importanţă fundamentală pentru popor, ca şi pentru stat, sau să răspundă prin *da sau nu* la o anumită întrebare privind o problemă de interes naţional ori aprobarea unei decizii de conducere statală de importanţă deosebită"[1].

Suveranitatea naţională aparţine poporului român, se precizează în prima parte a alin. (1) al art. 2 din Constituţia României. Aceasta este exercitată „în două moduri: *în mod direct*, prin *referendum*, şi *în mod indirect*, prin organele sale reprezentative"[2]. În această privinţă, în Legea fundamentală, la art. 90, este prevăzută o singură atribuţie a Preşedintelui: după consultarea Parlamentului, *poate cere poporului să îşi exprime, prin referendum*, voinţa cu privire la probleme de interes naţional. De altfel, Francis Hamon aminteşte faptul că uităm prea des că exprimarea referendară nu este spontană. Astfel, *este necesar ca o entitate să solicite intervenţia populară, căci, altfel, poporul rămâne spectator al vieţii politice*[3].

Anterior, la paragraful privind „Rolul şi funcţiile Preşedintelui", am făcut o prezentare sintetică privind *organizarea referendumului.* Nu sunt precizate problemele „de interes naţional" şi s-a apreciat că se lasă la latitudinea Preşedintelui să discearnă pe care le include în această categorie.

3.2.8. Atribuţiile Preşedintelui în raport cu alte autorităţi ale administraţiei publice

În această categorie intră:

a) Relaţiile cu Consiliul Suprem de Apărare a Ţării – C.S.A.T. (autoritate administrativă autonomă învestită, potrivit Constituţiei, cu organizarea şi coordonarea unitară a activităţilor care privesc apărarea ţării şi siguranţa naţională, a cărei activitatea este supusă examinării şi verificării parlamentare), unde Preşedintele României este şi *Preşedintele C.S.A.T.*, aceasta reprezentând „mai mult o calitate pe care Preşedintele o exercită în virtutea atribuţiei sale de a fi *comandant al forţelor armate*"[4]. Alte aspecte care privesc organizarea şi funcţionarea C.S.A.T. sunt stabilite prin lege[5].

b) Propunerea de numire a directorilor serviciilor de informaţii [a se vedea art. 65 alin. (2) lit. h) din Constituţie], categorie în care se înscriu: Serviciul Român de Informaţii (S.R.I.), Serviciul de Informaţii Externe (S.I.E.) – *servicii organizate de stat, specializate în domeniul informaţiilor privitoare la siguranţa naţională a României* – şi, respectiv, Serviciul de Telecomunicaţii Speciale (S.T.S.) – *organ central de specialitate, cu personalitate juridică, în domeniul telecomunicaţiilor speciale* (precizări făcute în baza prevederilor cuprinse la art. 1 din fiecare dintre cele trei legi de organizare şi funcţionare a acestor servicii, menţionate imediat mai jos). Acest aspect se regăseşte în Legea de organizare şi funcţionare a S.R.I. [art. 23 alin. (1) din Legea nr. 14/1992[6]], pentru că, în celelalte două reglementări – Legea nr. 1/1998[7] şi Legea nr. 92/1996[8] –, nu se respectă prevederea Constituţiei. În Legea

---

[1] C. Ionescu, *Tratat de drept constituţional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 248, *apud* C. Gilia, *Referendumul – putere sau contraputere?*, în R.S.J. nr. 2/2015, p. 107.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 352.

[3] F. Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, 2e éd., L.G.D.J., Paris, 2012, p. 58, *apud* C. Gilia, *op. cit.*, p. 110.

[4] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 355.

[5] Legea nr. 415/2002 privind organizarea şi funcţionarea C.S.A.T.

[6] Legea nr. 14/1992 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului Român de Informaţii (M. Of. nr. 33 din 3 martie 1992), cu modificările şi completările ulterioare.

[7] Legea nr. 1/1998 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului de Informaţii Externe, republicată (M. Of. nr. 511 din 18 octombrie 2000), cu modificările şi completările ulterioare.

[8] Legea nr. 92/1996 privind organizarea şi funcţionarea Serviciului de Telecomunicaţii Speciale (M. Of. nr. 169 din 30 iulie 1996), cu modificările ulterioare.

privind S.I.E. este prevăzut „un director, cu rang de ministru, *numit de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, la propunerea Președintelui României*" (s.n.) [art. 6 alin. (1)], iar în cea privind S.T.S. „un director, cu rang de ministru, *numit de Consiliul Suprem de Apărare a Țării, la propunerea președintelui acestuia*" [art. 8 alin. (1)]. Deși Legea fundamentală nu prevede o astfel de atribuție, „*Prim-adjunctul directorului Serviciului Român de Informații și adjuncții directorului au rang de secretari de stat și sunt numiți de Președintele României, la propunerea directorului Serviciului Român de Informații*" (art. 24 din Legea dedicată S.R.I.).

c) Numirea în funcții publice, în condițiile prevăzute de lege [art. 94 lit. c) din Constituție]. Aici se regăsesc o serie de funcții importante din justiție și Ministerul Public:

– *președintele, vicepreședintele și președinții de secții ai Înaltei Curți de Casație și Justiție* sunt numiți de Președintele României, la propunerea Secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii (a se vedea art. 40 din Legea nr. 317/2004);

– *Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul general al Direcției Naționale Anticorupție, adjuncții acestuia, procurorii șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjuncții acestora* sunt numiți de Președintele României, *la propunerea ministrului justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii*, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată [a se vedea art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004, republicată].

3.2.9. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe

Atribuțiile în domeniul politicii externe își au sediul în art. 91 din Legea fundamentală:

– *încheie tratate internaționale* în numele României, negociate de Guvern;

– *acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici* ai României;

– *aprobă înființarea, desființarea* sau *schimbarea rangului misiunilor diplomatice.*

a) Cu privire la *încheierea de tratate internaționale* în numele României, facem următoarele precizări:

– conform art. 91 alin. (1) din Constituție, Președintele *încheie tratate internaționale* în numele României, negociate de Guvern;

– se pot încheia *tratate la nivel de stat*, tratate *la nivel guvernamental*, respectiv tratate *la nivel departamental* (art. 1 din Legea nr. 590/2003 privind tratatele), cu respectarea principiilor fundamentale și a celorlalte norme imperative ale dreptului internațional, a dreptului Uniunii Europene, a normelor cutumiare internaționale, a Constituției României, în conformitate cu prevederile legii. Pentru încheierea de tratate, legea prevede negocierea, semnarea și apoi ratificarea;

– *prerogativa constituțională se referă la încheierea tratatelor internaționale*[1]. Numai acestea vor fi semnate de Președinte în numele României (dar numai după încheierea negocierilor purtate de Guvern), cu precizarea că „Instrumentele de ratificare, aderare sau acceptare a tratatelor la nivel de stat se redactează de către Ministerul Afacerilor Externe, *se semnează de către Președintele României*, se contrasemnează de către ministrul afacerilor externe și se învestesc cu sigiliul de stat" (s.n.) [art. 25 alin. (4) din Legea nr. 590/2003]; un exemplu în acest sens poate fi Tratatul din 20 octombrie 2005 semnat de România și Ungaria privind regimul frontierei de stat româno-ungare, cooperarea și asistența reciprocă[2];

[1] Ca trăsătură fundamentală a realităților contemporane, principala formă de exprimare a statelor în cadrul comunității internaționale o constituie tratatele, relațiile cele mai importante dintre state, inclusiv cele prin care se hotărăsc sau recunosc existența, respectiv dispariția lor, fiind consfințite prin tratatele și acordurile încheiate între ele în acest scop. A se vedea, în acest sens, M. Floroiu, *Conceptul de tratat internațional și regula efectului relativ*, în R.S.J. nr. 1/2009, p. 89.

[2] Ratificat prin Legea nr. 235/2006 (M. Of. nr. 519 din 15 iunie 2006).

– *ratificarea tratatelor* se face prin adoptarea unei *legi de ratificare* de către Parlament sau, în condiţiile legii, printr-o *ordonanţă de urgenţă a Guvernului*, aşa cum prevede art. 1 lit. f) din lege;

– prin Constituţie şi Legea nr. 590/2003 s-au acordat atribuţii substanţiale Guvernului (prin Ministerul Afacerilor Externe şi celelalte ministere şi autorităţi implicate) – în deplin acord cu prevederile art. 102 alin. (1) din Constituţie, care prevăd rolul acestuia şi în „realizarea politicii externe a ţării" – în ceea ce priveşte negocierea tratatelor internaţionale. De asemenea, se remarcă implicarea puterii legislative – Parlamentul – în ratificarea tratatelor internaţionale. Toate acestea au condus la diminuarea conştientă (de către legiuitorul constituant) a rolului Preşedintelui doar la *semnarea* instrumentelor de ratificare, aderare sau acceptare a tratatelor la nivel de stat, pentru a se elimina posibilitatea ca „şeful de stat să încheie tratate secrete"[1].

b) În privinţa *acreditării şi rechemării reprezentanţilor diplomatici* ai României:

– mai întâi, Guvernul *propune reprezentanţii diplomatici*;

– comisiile pentru politică externă ale celor două Camere, în conformitate cu prevederile Regulamentelor lor, *fac audierea persoanelor propuse a fi numite în funcţia de ambasador al României în străinătate*, în urma căreia *dau un aviz*;

– Preşedintele, conform art. 91 alin. (2) din Constituţie, *acreditează şi recheamă reprezentanţii diplomatici* ai României, iar, conform art. 100 din Constituţie, *decretele de acreditare şi rechemare a reprezentanţilor diplomatici* ai României în străinătate sunt *contrasemnate de primul-ministru*.

c) Referitor la *aprobarea înfiinţării, desfiinţării* sau *schimbării rangului misiunilor diplomatice*:

– această atribuţie a Preşedintelui este exprimată în art. 91 alin. (2) din Constituţie, precum şi în unicul articol al Legii nr. 37/1991[2]: „Înfiinţarea, desfiinţarea şi schimbarea rangului misiunilor diplomatice şi oficiilor consulare se fac prin decret al Preşedintelui României, la propunerea Guvernului";

– date fiind atribuţiile executivului în domeniul politicii externe, Guvernul trebuie să facă propunerile pentru aceste acţiuni, ceea ce arată că „şi această atribuţie este legată de caracterul semiprezidenţial al sistemului politic românesc. Nici primul-ministru nu poate decide singur în privinţa înfiinţării, desfiinţării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice româneşti din străinătate, dar nici Preşedintele nu poate lua decizii în această privinţă decât în urma unei consultări cu şeful Guvernului"[3].

d) Tot ca o atribuţie în sfera problemelor externe este şi *acreditarea reprezentanţilor diplomatici străini în România* – Preşedintele primeşte scrisorile de acreditare semnate de şefii statelor reprezentate de aceştia. În oglindă, înainte de plecarea fiecărui reprezentant din România, are loc o „vizită protocolară" la Preşedintele României, ceea ce înseamnă încheierea misiunii lor.

3.3. Servicii publice destinate executării de către Preşedinte a atribuţiilor sale

Rolul, funcţiile enunţate mai sus şi exercitarea atribuţiilor precizate în Constituţie şi în diverse alte legi reliefează necesitatea organizării unor servicii în subordinea Preşedintelui. Ele sunt grupate în ceea ce se numeşte *Administraţia prezidenţială*, instituţie publică cu personalitate juridică, prin care se înţelege *serviciile publice aflate la dispoziţia Preşedintelui României, pentru îndeplinirea atribuţiilor sale* (a se vedea art. 1 din

[1] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 64 şi urm.; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 149.

[2] Legea nr. 37/1991 privind înfiinţarea, desfiinţarea şi schimbarea rangului misiunilor diplomatice şi oficiilor consulare (M. Of. nr. 117 din 30 mai 1991).

[3] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 857.

Legea nr. 47/1994[1]), coordonată de şeful Cancelariei Preşedintelui. Compartimentele şi funcţiile din structura Administraţiei prezidenţiale, organizarea, funcţionarea şi atribuţiile acestora sunt stabilite prin regulamentul propriu[2], care se aprobă de Preşedintele României [art. 2 alin. (1) din lege]. Din motive didactice, precizăm doar câteva aspecte, extrase din Legea nr. 47/1994 şi din Regulament, restul putând fi identificate în aceste reglementări:

– personalul Administraţiei prezidenţiale este alcătuit din *persoane detaşate*, la cererea Preşedintelui;

– personalul poate fi încadrat numai *pe baza încrederii acordate de Preşedinte*;

– *funcţiile de conducere* specifice din cadrul Administraţiei prezidenţiale sunt următoarele: *consilier prezidenţial*, cu rang de ministru, şi *consilier de stat*, cu rang de secretar de stat [conform art. 3 alin. (1) din lege];

– consilierul prezidenţial pentru apărare şi siguranţa naţională este membru în Consiliul Suprem de Apărare a Ţării [a se vedea art. 3 alin. (2) din lege];

– *numirea sau eliberarea din funcţie a consilierilor prezidenţiali* se face de către Preşedintele României. Numirea sau eliberarea din celelalte funcţii ale Administraţiei prezidenţiale se face potrivit Regulamentului;

– personalul Administraţiei prezidenţiale are un *statut special*, derogator de la Statutul funcţionarilor publici, întrucât el poate fi încadrat numai pe baza încrederii acordate de Preşedintele României şi cu condiţia semnării unui angajament de loialitate stabilit prin Regulamentul de organizare şi funcţionare a instituţiei[3];

– Administraţia prezidenţială stabileşte *relaţii de colaborare cu autorităţile publice* şi primeşte *sprijinul* acestora în vederea înfăptuirii prerogativelor şi exercitării competenţelor ce revin Preşedintelui României (art. 6 din lege);

– Administraţia prezidenţială cuprinde mai multe departamente, precum: Cancelaria Preşedintelui, Departamentul Securităţii Naţionale, Departamentul Legislativ, Departamentul Politici Economice şi Sociale, Departamentul Comunicare Publică, Departamentul Sănătate Publică, Departamentul Educaţie şi Cercetare etc.

§4. Alegerea Preşedintelui şi mandatul său

4.1. Modul de organizare şi desfăşurare a alegerilor pentru Preşedintele României

Modul de organizare şi desfăşurare a alegerilor pentru Preşedintele României este reglementat prin legea[4] dedicată acestui important moment democratic, în prima parte a acesteia fiind prezentate condiţiile pentru depunerea candidaturii:

– la alegerile pentru Preşedintele României se pot prezenta candidaţi propuşi de partide politice sau alianţe politice, constituite potrivit Legii partidelor politice[5], precum şi candidaţi independenţi;

– partidele şi alianţele politice pot propune numai câte un singur candidat. Partidele membre ale unei alianţe politice care propune un candidat nu pot propune şi candidaţi în mod separat [alin. (1) al art. 4 din lege];

[1] Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Preşedintelui României, republicată (M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] Regulamentul de organizare şi funcţionare al Administraţiei prezidenţiale, Bucureşti, 2015, preluat de pe http://presidency.ro/, consultat la data de 25 noiembrie 2015, ora 12,00.

[3] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 131.

[4] Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Preşedintelui României, republicată (M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011), cu modificările şi completările ulterioare.

[5] Legea nr. 14/2003 a partidelor politice, republicată (M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015).

– candidaturile propuse de partidele şi de alianțele politice, precum şi candidaturile independente pot fi depuse numai dacă sunt susținute de cel puțin 200.000 de alegători;

– nicio persoană nu poate îndeplini funcția de Președinte al României decât pentru cel mult două mandate. Acestea pot fi şi succesive [art. 81 alin. (4) din Constituție];

– propunerile de candidați pentru alegerea Președintelui României se depun la Biroul Electoral Central, cel mai târziu cu 40 de zile înainte de data alegerilor [art. 27 alin. (1) din lege];

– nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 37 din Constituția României pentru a fi alese sau care au fost alese anterior, de două ori, ca Președinte al României (art. 28 din lege);

– conform art. 35 alin. (1) din lege, campania electorală începe cu 30 de zile înainte de data alegerilor şi se încheie în dimineața zilei de sâmbătă de dinaintea datei alegerilor, la ora 7,00;

– conform aceluiaşi articol, dar alin. (2), Președintele în funcție poate participa la campania prezidențială a partidului politic sau a alianței politice care l-a propus sau îi susține candidatura, potrivit art. 27 din lege.

În ceea ce priveşte organizarea alegerilor, la art. 5 din lege se prevede că ziua alegerilor este *duminica*, *alegerile au loc în luna anterioară lunii în care ajunge la termen mandatul de președintele* (în exercițiu – *n.a.*), iar cu cel puțin 60 de zile înaintea zilei votării, *Guvernul stabileşte prin hotărâre data alegerilor.*

În situațiile prevăzute la art. 97 alin. (1) din Constituție, *data alegerilor va fi stabilită prin hotărâre şi adusă la cunoştința publică de Guvern în cel mult 30 de zile de la data la care a intervenit vacanța funcției.*

Hotărârea privind stabilirea datei alegerilor se adoptă la propunerea ministerelor de resort (Ministerul Afacerilor Interne, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice) şi a Autorității Electorale Permanente.

4.2. Modul de alegere, caracteristicile votului și stabilirea candidatului care a câștigat alegerile

Modul de alegere, caracteristicile votului şi stabilirea candidatului care a câştigat alegerile fac obiectul art. 81 din Constituție (ele fiind reluate şi în Legea nr. 370/2004), după cum urmează:

– Președintele României este ales, prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat [conform art. 81 alin. (1) din Constituție], fiind declarat ales candidatul care a întrunit, în primul tur de scrutin, majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrişi în listele electorale [art. 81 alin. (2) din Constituție];

– conform art. 4 alin. (2) teza a II-a şi art. 1 alin. (5) din Legea nr. 370/2004, un alegător poate susține un singur candidat şi are dreptul la un singur vot în fiecare tur de scrutin organizat pentru alegerea Președintelui României, potrivit art. 81 alin. (2) şi (3) din Constituția României;

– în cazul în care niciunul dintre candidați nu a întrunit majoritatea de voturi ale alegătorilor înscrişi în listele electorale, se organizează al doilea tur de scrutin, între primii doi candidați stabiliți în ordinea numărului de voturi obținute în primul tur. Este declarat ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi [art. 81 alin. (3) din Constituție].

4.3. Validarea alegerilor, învestirea și depunerea jurământului

Acestea fac obiectul art. 82 din Constituție:

– rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte al României este *validat* de Curtea Constituțională [art. 82 alin. (1) din Constituție];

– Curtea Constituțională validează rezultatul fiecărui tur de scrutin, asigură publicarea rezultatului alegerilor în mass-media şi în Monitorul Oficial al României, Partea I, pentru fiecare tur de scrutin, şi *validează rezultatul alegerilor pentru preşedintele ales* [art. 53 alin. (1) din Legea nr. 370/2004].

Din sumara prezentare s-ar putea interpreta şi că validarea alegerilor ar avea ca obiect „validarea persoanei câştigătoare". Sprijinindu-ne pe faptul că „garantul supremației Constituției" „veghează la respectarea procedurii pentru alegerea Preşedintelui României şi confirmă rezultatele sufragiului" [art. 146 lit. f) din Constituție], rezultă că validarea „nu priveşte declararea unei persoane ca aleasă în funcția de Preşedinte al țării, ci faptul că alegerile prezidențiale s-au desfăşurat în conformitate cu legea"[1];

– actul de validare are două consecințe juridice importante: 1. consfințeşte dobândirea mandatului de cel ales şi 2. îi impune acestuia obligația de a depune jurământul de credință în fața Parlamentului;

– *învestirea* unei persoane în calitatea de şef al statului (sau validarea alegerii sale) se face potrivit unor anumite proceduri, cu solemnitatea necesară unui asemenea act şi după un anume protocol[2]. Candidatul a cărui alegere a fost validată depune jurământul în fața Camerei Deputaților şi a Senatului, în şedință comună:

„Jur să-mi dăruiesc toată puterea şi priceperea pentru propăşirea spirituală şi materială a poporului român, să respect Constituția şi legile țării, să apăr democrația, drepturile şi libertățile fundamentale ale cetățenilor, suveranitatea, independența, unitatea şi integritatea teritorială a României. Aşa să-mi ajute Dumnezeu!" [conform art. 82 alin. (2) din Constituție].

4.4. Mandatul Preşedintelui

Mandatul, *în general*, este împuternicirea dată cuiva de o persoană sau de o autoritate de a vorbi sau de a lucra în numele său[3], în cazul de față fiind vorba despre *mandatul dat de popor unui reprezentant al său.* În lume, în sistemele monarhice, mandatul este pe viață. În celelalte sisteme, în care şeful de stat este ales, mandatul acestuia este limitat[4]. În sistemele republicane, mandatul unui preşedinte are o durată diferită, de exemplu: 1 an (Elveția), 4 ani (în SUA), 5 ani (în Franța – după referendumul din anul 2002, Germania, Grecia, Portugalia, România), 6 ani (în Finlanda), 7 ani (în Italia, Irlanda), de regulă, aceeaşi persoană putând ocupa funcția de şef de stat pentru cel mult două mandate[5].

În România, în conformitate cu Constituția din 1991, durata mandatului Preşedintelui era de 4 ani, dar, după revizuirea din anul 2003, a fost stabilită pentru *5 ani.* Extinderea duratei mandatului „a dus la decalarea alegerilor prezidențiale de cele parlamentare, prin aceasta realizându-se o continuitate a instituției prezidențiale în perioada campaniilor electorale parlamentare şi o continuitate a instituției parlamentare în perioada campaniei electorale prezidențiale"[6]. Sunt de remarcat următoarele:

– mandatul *se exercită de la data depunerii jurământului*, aşa cum este prevăzut la art. 83 alin. (1) din Constituție, până la depunerea jurământului de Preşedintele nou-ales [art. 83 alin. (2)];

– pe perioada mandatului, Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid, nu poate îndeplini nicio altă funcție publică sau privată şi se bucură de imunitate. Preve-

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 131.
[2] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 772.
[3] Fl. Marcu, C. Maneca, *Dicționar de neologisme*, ed. a 3-a, Ed. Academiei, Bucureşti, 1978, p. 650.
[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 254.
[5] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 60-65; I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, p. 254.
[6] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 779.

derea reprezintă *incompatibilităţile* dintre funcţia de Preşedinte al României şi oricare altă funcţie sau demnitate publică menţionată în alin. (1) art. 84 din Constituţie;

– în conformitate cu art. 84 alin. (2), *imunitatea* se deduce din prevederile art. 72 alin. (1), care se aplică în mod corespunzător, rezultând că, asemănător deputaţilor şi senatorilor, *Preşedintele nu poate fi tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.* În Decizia nr. 678/2014 a Curţii Constituţionale[1], imunitatea de care beneficiază Preşedintele României a fost definită ca fiind un mijloc de protecţie, menit să îl apere de eventuale presiuni, abuzuri şi procese şicanatorii îndreptate împotriva sa în exercitarea mandatului pe care îl are de îndeplinit, având drept scop garantarea libertăţii de exprimare şi protejarea împotriva urmăririlor judiciare abuzive. Importanţa acestei garanţii constituţionale constă în necesitatea asigurării unei protecţii speciale a reprezentanţilor poporului în cadrul exercitării mandatului pentru care au fost aleşi.

Preşedintele României *nu răspunde juridic pentru opiniile politice exprimate în exercitarea funcţiei de demnitate publică, nici pe durata mandatului şi nici după expirarea acestuia*, ca efect al *iresponsabilităţii* mandatului de Preşedinte al României, însă, aşa cum s-a reţinut în jurisprudenţa Curţii Constituţionale, titularul mandatului *rămâne răspunzător*, conform legii, *pentru toate actele şi faptele care nu au legătură cu opiniile sale politice şi care au fost săvârşite înainte sau în perioada în care a exercitat funcţia publică.* Cu privire la aceste acte şi fapte, Preşedintele este răspunzător, potrivit dispoziţiilor constituţionale şi legale, *sub rezerva suspendării pe perioada deţinerii mandatului a tuturor procedurilor de cercetare penală, ca efect al inviolabilităţii mandatului de Preşedinte al României*;

– mandatul *încetează la termen* (regula generală) şi *înainte de termen* (demisie, imposibilitatea definitivă de exercitare a funcţiei – demitere sau deces)[2];

– nicio persoană nu poate îndeplini funcţia de Preşedinte al României decât pentru *cel mult două mandate*. Acestea pot fi şi succesive [art. 81 alin. (4) din Constituţie];

– mandatul *poate fi prelungit*, prin lege organică[3], în caz de război sau de catastrofă [art. 83 alin. (3) din Constituţie]. Prelungirea trebuie înţeleasă în sensul că Preşedintele în funcţiune poate să îşi exercite atribuţiile în continuare doar pentru cazurile excepţionale menţionate (război sau catastrofă) şi doar în baza unei legi organice, „gravitatea situaţiei şi necesitatea prelungirii mandatului fiind lăsate la aprecierea exclusivă a Parlamentului"[4]. Nu este prevăzută şi durata prelungirii. Ar putea dura până când se vor crea condiţiile ca Preşedintele ales să poată depune jurământul [pentru a se respecta şi alin. (2) de la art. 83 menţionat mai sus], dar, mai degrabă, înseamnă că, „în mod necesar, legea organică trebuie să precizeze această dată: până la încetarea ostilităţilor, încetarea cauzelor care au dus la producerea catastrofei etc."[5]. Se observă că, fiind necesară adoptarea unei legi organice, prelungirea mandatului prezidenţial depinde în ultimă instanţă de voinţa Parlamentului[6].

---

[1] M. Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014.

[2] D. Valea, *op. cit.*, p. 149.

[3] În doctrină a fost exprimată şi opinia în baza căreia faptul că mandatul Preşedintelui se poate prelungi prin lege organică reprezintă o modalitate de control exercitată de Parlament asupra instituţiei şefului statului. Mai mult, chiar dacă Legea fundamentală stabileşte două motive care ar putea conduce la prelungirea mandatului Preşedintelui, respectiv starea de catastrofă şi starea de război, tot ea este cea care conferă deputaţilor şi senatorilor posibilitatea, iar nu obligaţia, de a stabili existenţa vreunei situaţii care ar atrage prelungirea mandatului Preşedintelui. A se vedea C.R. Voinea, *Unele reglementări constituţionale – un dezavantaj pentru Preşedintele României*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(23)/2009, p. 126.

[4] Fl. Vasilescu, în M. Constantinescu, I. Deleanu şi alţii, *Constituţia României – comentată şi adnotată*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1992, p. 188, citat de D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 133.

[5] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 779.

[6] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 144.

§5. Actele emise de Președintele României

5.1. Despre actele emise de Președinte

În activitatea sa, pentru exercitarea atribuțiilor de *șef de stat* și de *șef al executivului*, Președintele emite *decrete*, categorie de acte prevăzute în mod clar de art. 100 din Constituție. Dar, tot în Legea fundamentală, la art. 88, se precizează că Președintele adresează *mesaje*, despre care doctrina a arătat că pot fi inclusiv sub forma unor *scrisori publice* (a se vedea mai sus precizările privind *atribuțiile Președintelui în raport cu Parlamentul*), dar și *cereri* [a se vedea art. 77 alin. (2) sau art. 146 lit. e) din Constituție].

Evident, complexitatea atribuțiilor și a raporturilor cu cele trei puteri ale statului este generatoare de diverse alte acte, motiv pentru care s-a apreciat că „Președintele emite *decrete*, ca *acte juridice*, care pot avea însă și o conotație politică, precum și *mesaje*, *declarații* etc., ca *acte exclusiv politice*"[1]. Într-o altă opinie, ceva mai nuanțată, se arată că atribuțiile pot fi exercitate prin trei forme:

a) prin *acte juridice – decrete*;

b) prin *acte politice – mesaje*, *declarații*, *apeluri*, *cereri de încuviințare*, *sesizări* etc.;

c) prin *operațiuni administrative – acreditarea reprezentanților diplomatici*, *consultarea Guvernului sau a Parlamentului*, acestea fiind combinate de multe ori cu *fapte materiale concrete*, cum ar fi *participarea la ședințele Guvernului*, *primirea scrisorilor de acreditare* etc.[2]

Dintre aceste categorii de acte prezidențiale, doar decretele sunt enunțate clar la art. 100 din Constituție (deși acesta, conform titlului atașat – „*Actele Președintelui*" –, ar fi putut fi sediul și al altor categorii de acte, de exemplu, decizii).

5.2. Decretele emise de Președinte

Cele mai multe acte emise de Președinte sunt decretele. Această categorie de acte juridice este caracterizată de următoarele *trăsături*[3]:

a) sunt manifestări unilaterale de voință făcute în scopul de a produce efecte juridice;

b) sunt emise în exercitarea atribuțiilor prevăzute de Constituție și de alte legi;

c) unele sunt supuse condiției contrasemnării lor de către primul-ministru;

d) toate decretele trebuie publicate în „Monitorul Oficial";

e) toate au caracter executoriu.

Scurt comentariu:

– ca natură, decretele sunt *acte administrative*, *acte juridice făcute în scopul de a produce efecte juridice*, adică modificări în realitatea juridică existentă[4]. În acest sens se poate exemplifica prin efectele promulgării unei legi[5] sau ale unui decret de grațiere a unei persoane fizice[6]. Doar Președintele poate lua decizia de grațiere (se numește *manifestare unilaterală de voință*), iar decretul este un act administrativ emis de Președinte în calitate de autoritate publică și este obligatoriu contrasemnat de primul-ministru; decretul schimbă pedeapsa în una mai ușoară sau elimină pedeapsa[7] – ca atare, actul produce

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 323.

[2] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 357.

[3] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 361; C. Manda, *op. cit.*, p. 128; în termeni asemănători, V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 358 și urm.

[4] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 357.

[5] Decretul nr. 16/2016 privind promulgarea Legii pentru completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 (M. Of. nr. 41 din 19 ianuarie 2016).

[6] Decretul nr. 672/2014 privind acordarea unei grațieri individuale (M. Of. nr. 841 din 18 noiembrie 2014).

[7] Un extrem de controversat decret de grațiere este acela al liderului minerilor, Miron Cozma, condamnat inițial, în 1999, la 18 ani de închisoare pentru subminarea puterii de stat. Decretul a fost publicat în

efecte juridice, schimbă realitatea juridică dinainte de emiterea sa, schimbă raportul juridic dintre persoana grațiată și colectivitate (societate)[1];

– *în exercitarea celor mai multe atribuții se impune emiterea de acte*, în conformitate cu prevederile constituționale [art. 100 alin. (1)] și legale aplicabile. Câteva exemple de decrete: la conferirea de decorații și titluri de onoare[2], la încheierea tratatelor internaționale[3], la declararea mobilizării totale sau parțiale a armatei [a se vedea art. 94 lit. a); art. 91 alin. (1); art. 92 alin. (2) din Constituție];

– pentru unele dintre decretele emise de Președinte *se cere contrasemnarea lor de către primul-ministru*. În conformitate cu prevederile art. 100 alin. (2), în această categorie intră decretele aferente pentru 8 situații. Cu titlu de exemplu, le menționăm pe cele referitoare la: tratatele internaționale încheiate în numele României și înaintate la Parlament pentru ratificare; declararea mobilizării parțiale sau totale a forțelor armate; instituirea stării de asediu sau de urgență; acordarea grațierii individuale etc.; celelalte se pot deduce prin lecturarea articolelor precizate în art. 100 alin. (2) din Constituție;

– contrasemnarea decretelor Președintelui de către primul-ministru este „o măsură împotriva depășirii de către șeful de stat a împuternicirilor conferite de Constituție și legi, contrasemnarea fiind o condiție de validitate a actului", după cum „antrenează, de regulă, răspunderea juridică a celui care a contrasemnat actul"[4], evident, „pentru conținutul și efectele acestora"[5]. În acest fel se exercită un control indirect de către Parlament asupra activității Președintelui, iar primul-ministru va răspunde inclusiv pentru decretele Președintelui pe care le-a contrasemnat[6]. Sunt și „decrete ce concretizează atribuții inerente Președintelui și nu necesită contrasemnarea", cum ar fi desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, dizolvarea Parlamentului, numirea în funcții publice[7] sau cele pentru promulgarea legilor[8] [art. 77 din Constituție], cele prin care numește în funcții publice[9], în condițiile prevăzute de lege [art. 94 lit. c) din Constituție] etc.;

– după semnarea de către Președinte, decretele se publică în Monitorul Oficial; *nepublicarea atrage inexistența decretului* [art. 100 alin. (1)];

– lipsa contrasemnăturii primului-ministru (pentru cele din această categorie, conform precizărilor din Constituție) atrage *nulitatea de drept a acestor acte*, iar nepublicarea în Monitorul Oficial *inexistența* lor.

M. Of. nr. 1207 din 16 decembrie 2004 (dar avea data de 15 decembrie 2004) și a fost contrasemnat de premierul de atunci al României, însă, ulterior, a fost revocat (prin Decretul nr. 1173 din 17 decembrie 2004, publicat în M. Of. nr. 1219 din 17 decembrie 2004), întrucât premierul a declarat public că, de fapt, nu avusese idee despre conținutul acelui decret de grațiere. Trebuie precizat că, în prezent, potrivit art. 3 alin. (2) din Legea nr. 546/2002, *decretul de grațiere individuală nu poate fi revocat.*

[1] C. Niculescu, *Caracterizarea, natura juridică și efectele decretului prezidențial de grațiere individuală*, în Dreptul nr. 1/2007, p. 174-178, citat de V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 358.

[2] Decretul nr. 8/2016 privind conferirea Ordinului Național Steaua României în grad de *Ofițer* (M. Of. nr. 27 din 14 ianuarie 2016).

[3] Decretul nr. 234/2016 privind supunerea spre adoptare Parlamentului a aderării României la Convenția pentru înființarea unei Organizații Europene pentru Cercetări Nucleare, adoptată la Paris la 1 iulie 1953, astfel cum a fost modificată, la Protocolul financiar anexat Convenției pentru înființarea unei Organizații Europene pentru Cercetări Nucleare, adoptată la Paris la 1 iulie 1953, și la Protocolul privind privilegiile și imunitățile Organizației Europene pentru Cercetări Nucleare, adoptat la Geneva la 18 martie 2004 (M. Of. nr. 68 din 29 ianuarie 2016).

[4] Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 926.

[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 150.

[6] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 322.

[7] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 169.

[8] Decretul nr. 18/2016 pentru promulgarea Legii privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (M. Of. nr. 48 din 21 ianuarie 2016).

[9] Decretul nr. 4/2016 privind acreditarea unui ambasador (M. Of. nr. 19 din 11 ianuarie 2016).

Un aspect interesant de drept este dacă *acestor acte li se poate aplica controlul prin instanțele de contencios administrativ*. Fiind acte administrative, „decretele pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ, potrivit legii speciale în materie, cu excepția decretelor care intră în sfera actelor exceptate de la controlul în contencios administrativ"[1]. Ca regulă, „rezultă că ele urmează să fie supuse controlului de legalitate exercitat de instanțele de contencios administrativ"[2].

Excepțiile sunt constituite din grupul celor „care privesc raporturile cu Parlamentul, precum şi actele de comandament cu caracter militar, respectiv actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară", acte care nu vor fi supuse controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, aşa cum se precizează în art. 126 alin. (6) din Constituție. Este util de precizat că autoritățile administrative în relație cu Parlamentul sunt Preşedintele şi Guvernul, deci actele lor de natură administrativă vor fi supuse acestei excepții.

În privința întinderii efectelor decretelor Preşedintelui[3] (numai individuale sau şi normative), în doctrină s-au conturat două opinii:

a) decretele nu pot fi decât acte administrative individuale[4] şi

b) decretele pot fi şi acte normative[5] (aici ar intra cele care sunt emise în exercitarea atribuțiilor în domeniul apărării – art. 92 din Constituție – şi, respectiv, al măsurilor excepționale – art. 93 din Constituție; caracterul normativ al lor ar deriva din faptul că vizează categorii largi de subiecte şi de repetabilitate).

5.3. Alte acte emise de Preşedinte

Dacă ne referim la categoria de acte politice – *mesaje*, *declarații*, *apeluri*, *cereri*, *sesizări* –, acestea sunt „indiscutabil *acte juridice*, întrucât ele generează obligații constituționale procedurale pentru alte autorități"[6]. Despre *mesaje* s-au prezentat anterior câteva aspecte specifice, la atribuțiile Preşedintelui.

Cererile adresate de Preşedinte au conținut limitat şi destinatar explicitat prin Constituție:

– Parlamentul, pentru cele menționate în Constituție la art. 77 alin. (2), referitor la reexaminarea legii înainte de promulgare;

– Curtea Constituțională, pentru cele menționate la art. 146 lit. a) din Legea fundamentală privitoare la analiza constituționalității unei legi şi, respectiv, pentru cele de la acelaşi articol la lit. e), care privesc soluționarea unor conflicte juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice.

Prezentarea de mesaje de către Preşedintele României nu reprezintă o imixtiune a puterii executive în activitatea organului legislativ al țării. Este vorba despre un act exclusiv şi unilateral al Preşedintelui, care nu produce efecte juridice asemănătoare decretului. Mesajul se poate constitui într-o atenționare oficială a Parlamentului, un motiv de reflecție şi de meditație, fără a fi absolut necesară o dezbatere ulterioară, cu sau fără participarea Preşedintelui[7].

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 324.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 359 şi Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 151; în termeni mai nuanțați: I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 362 şi urm. şi Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 928 şi urm.

[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 151.

[4] I. Muraru, *op. cit.*, p. 457.

[5] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 71; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 358.

[6] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 362.

[7] M.C. Levai, C. Tomescu, *op. cit.*, p. 87.

Pe lângă decrete, mesaje, scrisori, Preşedintele trebuie să emită şi *alte categorii de acte juridice*, cum ar fi cele care se referă la organizarea şi funcţionarea Administraţiei prezidenţiale (a se vedea pct. 3.3. de mai sus, Legea nr. 47/1994 şi Regulamentul de organizare şi funcţionare a Administraţiei prezidenţiale). În conformitate cu Legea nr. 47/1994:

– Preşedintele *aprobă Regulamentul de organizare şi funcţionare a Administraţiei prezidenţiale*, conform art. 2 alin. (1) din lege;

– Preşedintele *emite acte* (*decrete*) pentru *numirea sau eliberarea din funcţie a consilierilor prezidenţiali*, conform art. 4 alin. (1) din lege;

– Preşedintele *emite decizii, declaraţii* etc., toate fiind arhivate, alături de celelalte acte prezidenţiale, de Cancelaria Ordinelor (a se vedea pct. 1.5. din Capitolul III din Regulament);

– Biroul Resurse Umane – Salarizare *redactează deciziile de numire a consilierilor de stat*, precum şi *alte decizii, dispoziţii şi ordine din cadrul Administraţiei prezidenţiale*, în domeniul de activitate (conform pct. 15.4.1. din Capitolul III din Regulament), care, evident, trebuie *vizate de Preşedinte*, întrucât personalul, inclusiv personalul de ordine şi pază afectat Administraţiei prezidenţiale, poate fi încadrat numai *pe baza încrederii acordate de Preşedinte* (conform art. 5 din lege).

§6. Răspunderea Preşedintelui României

6.1. Despre răspunderile Preşedintelui

În sistemele constituţionale, răspunderile preşedinţilor de republici sunt diferite. Majoritatea textelor din constituţiile ţărilor cu tradiţii democratice consacră regula responsabilităţii Preşedintelui numai *în caz de înaltă trădare* (Franţa, Italia, Grecia, Finlanda), altele *în cazul săvârşirii de infracţiuni de trădare* sau a *altor infracţiuni şi delicte*, cum ar fi luarea de mită (Constituţia SUA), altele se referă la *răspunderea în cazul încălcării Constituţiei* (Austria) sau al *comiterii de acte ilegale* (Constituţia Finlandei)[1]. Pentru aceste cazuri, *responsabilitatea penală* „este forma cea mai amplă prin care corpul legislativ îşi manifestă poziţia sa de reprezentant al naţiunii faţă de puterea executivă", iar modalitatea cunoscută şi practicată este *punerea sub acuzare penală a şefului statului*[2].

Protecţia acordată Preşedintelui nu înseamnă că acesta nu răspunde pentru modul cum îşi exercită mandatul; astfel, doctrina precizează că imunitatea Preşedintelui nu este totală, acesta putând răspunde politic şi juridic pentru faptele sale săvârşite în exerciţiul mandatului[3].

În Legea fundamentală a României sunt cuprinse două articole care privesc direct răspunderea Preşedintelui (art. 95 – „*Suspendarea din funcţie*" şi art. 96 – „*Punerea sub acuzare*"), la care trebuie adăugate prevederile referitoare la *imunitate* de la art. 84 alin. (2) şi la *modul de punere sub acuzare*, prezentat în cadrul alin. (1) şi (2) ale art. 96 din Constituţie.

Pentru conturarea cadrului constituţional care priveşte răspunderea Preşedintelui, apreciem că este necesar să facem minime precizări pentru fiecare dintre aspectele menţionate.

La paragraful dedicat mandatului Preşedintelui am arătat că Preşedintele se bucură de *imunitate*. În conformitate cu art. 84 alin. (2) din Constituţie, *imunitatea* sa se deduce din prevederile constituţionale de la art. 72 alin. (1), care se aplică în mod corespunzător,

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 325.
[2] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 81.
[3] M.C. Levai, C. Tomescu, *op. cit.*, p. 98.

rezultând că, asemănător deputaților și senatorilor, *Președintele nu poate fi tras la răspundere juridică pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului.*

Protecția mandatului președintelui nu este incompatibilă cu răspunderea titularului său pentru modul cum îl exercită. Mai mult însă, protecția mandatului își găsește justificare numai dacă el este executat în scopul și în limitele ce i s-au stabilit prin Constituție[1].

Ca o concluzie parțială, imunitatea acordată Președintelui este *limitată* numai la faptele săvârșite în exercițiul atribuțiilor sale[2], la a se asigura *libertatea cuvântului* în exprimarea opiniilor politice. Cu privire la aceasta, Curtea Constituțională s-a exprimat în sensul ca „participarea la viața publică să se desfășoare în forme civilizate, pentru a se asigura și pe această cale promovarea valorilor supreme consacrate și garantate prin art. 1 din Legea fundamentală"[3], iar „în activitatea de îndeplinire a mandatelor constituționale ce le revin, reprezentanții autorităților publice, prin pozițiile pe care le exprimă, au obligația de a evita crearea unor stări conflictuale între puteri. Statutul constituțional al Președintelui și al primului-ministru, precum și rolul acestora în cadrul democrației constituționale îi obligă să își aleagă forme adecvate de exprimare, astfel încât criticile pe care le fac la adresa unor puteri ale statului să nu se constituie în elemente ce ar putea genera conflicte juridice de natură constituțională între acestea"[4].

Pentru celelalte fapte sau acte ale Președintelui, prin care se încalcă prevederile constituționale sau legale, s-au prevăzut responsabilități adecvate și sancțiuni corelate cu gravitatea lor.

Suspendarea din funcție (*în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției*), prevăzută la art. 95 din Constituție, este privită ca o *răspundere politică* a Președintelui, urmată de *sancțiunea demiterii prin referendum*, fiind vorba deci, față de formele răspunderii administrative, despre o *răspundere administrativ-disciplinară*[5].

Tot ca o *sancțiune* generată de *răspunderea politică* poate fi considerată și *neacordarea unui al doilea mandat de Președinte*, „pentru că la urne poporul apreciază prestația persoanei care a mai îndeplinit funcția pentru care candidează"[6]. Întrucât Președintele se bucură de imunitate, „legiuitorul constituant reduce *răspunderea juridică penală* a Președintelui României la «*punerea sub acuzare pentru înaltă trădare*», care este o faptă deosebit de gravă"[7].

În relația Președintelui cu autoritățile și cu cetățenii trebuie luate în considerare și eventualele *vătămări într-un drept sau într-un interes legitim* produse de Președinte sau de instituția Președintelui. Ca atare, apare *răspunderea administrativ-patrimonială* (conform art. 52 din Constituție), situație supusă dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Constituție și Legii aplicabile domeniului contenciosului administrativ.

---

[1] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 348.

[2] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 151.

[3] A se vedea pct. 3.2 din argumentarea de la Avizul consultativ nr. 1/2007 al Curții Constituționale pentru propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României, domnul Traian Băsescu (M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007).

[4] A se vedea pct. 2 din motivarea Deciziei nr. 435/2006 a Curții Constituționale asupra cererii formulate de președintele Consiliului Superior al Magistraturii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Președintele României și primul-ministru, pe de altă parte (M. Of. nr. 576 din 4 iulie 2006).

[5] Practic, punerea sub acuzare a președintelui de republică își are originea într-o instituție care aparține dreptului constituționale englez cu privire la miniștri, și anume procedura de *impeachment*. Ulterior, procedura de *impeachment* a fost reținută pentru a evoca răspunderea șefului de stat într-un sistem republican. A se vedea, în acest sens, M.C. Cliza, *Drept administrativ. Partea I*, Ed. Pro Universitaria, București, 2010, p. 106, *apud* E.E. Ștefan, *op. cit.*, p. 83.

[6] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 257.

[7] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 76.

Totodată, în calitate de cetățean, ținând seama de *egalitatea în fața legii şi a autorităților publice, fără privilegii şi fără discriminări*, şi de principiul *nimeni nu este mai presus de lege* [art. 16 alin. (1) şi (2) din Constituție], la care se adaugă şi dispoziția privind *obligația respectării Constituției şi a legilor* [art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală], se conturează ansamblul de fapte şi acte, altele decât cele din sfera prerogativelor sale de Preşedinte, pentru care se aplică *răspunderea juridică de drept comun.*

Ținând cont de toate cele de mai sus, se poate spune că s-a conturat cadrul constituțional pentru răspunderea Preşedintelui:

a) răspunderea penală;

b) răspunderea politică;

c) răspunderea administrativ-patrimonială;

d) răspunderea în regim de drept comun.

Considerăm că, la preluarea mandatului, Preşedintele îşi asumă toate aceste răspunderi.

6.2. Răspunderea penală. Punerea sub acuzare a Președintelui și consecințele ei

6.2.1. Despre înalta trădare

În Legea fundamentală a României, la art. 96, intitulat „*Punerea sub acuzare*", se precizează motivul (*înaltă trădare*) şi condițiile în care se poate face aceasta (Camera Deputaților şi Senatul, în şedință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților şi senatorilor, pot hotărî punerea sub acuzare a Preşedintelui României pentru înaltă trădare), dar nu se defineşte sintagma „înaltă trădare".

În ceea ce priveşte *încadrarea faptei de înaltă trădare*, aceasta nu se putea face în baza niciunui articol, pentru că în Codul penal din 1969 (la art. 155) era prevăzută doar infracțiunea de „trădare". Această stare de fapt a determinat specialiştii în domeniul juridic să facă aprecieri privind conținutul faptei de „*înaltă trădare*" (are sensul de „trădare de țară, având consecințe deosebit de grave cu privire la elementele statului)". La apariția noului Cod penal[1], intrat în vigoare la 1 februarie 2014, lucrurile s-au clarificat, pentru că legiuitorul a cuprins (la art. 398) fapta de „*înaltă trădare*", astfel:

„Faptele prevăzute în art. 394-397, săvârşite de către Preşedintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, constituie *infracțiunea de înaltă trădare* şi se pedepsesc cu *detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi*" (s.n.).

Definirea sintagmei *înaltă trădare* prin raportare la faptele prevăzute la art. 394-397 C. pen. reprezintă motivul pentru a reda în continuare textele lor, aşa cum sunt cuprinse în noul Cod penal:

„Art. 394. *Trădarea.* Fapta cetățeanului român de a intra în legătură cu o putere sau cu o organizație străină ori cu agenți ai acestora, în scopul de a suprima sau ştirbi unitatea şi indivizibilitatea, suveranitatea sau independența statului, prin:

a) provocare de război contra țării sau de înlesnire a ocupației militare străine;

b) subminare economică, politică sau a capacității de apărare a statului;

c) aservire față de o putere sau organizație străină;

d) ajutarea unei puteri sau organizații străine pentru desfăşurarea unei activități ostile împotriva securității naționale,

se pedepseşte cu închisoarea de la 10 la 20 de ani şi interzicerea exercitării unor drepturi.

[1] Legea nr. 286/2009 privind Codul penal (M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009), cu modificări şi completările ulterioare (noul Cod penal este în vigoare de la 1 februarie 2014 – *n.a.*).

Art. 395. *Trădarea prin transmitere de informații secrete de stat.* Transmiterea de informații secrete de stat unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, precum și procurarea ori deținerea de documente sau date ce constituie informații secrete de stat de către cei care nu au calitatea de a le cunoaște, în scopul transmiterii lor unei puteri sau organizații străine ori agenților acestora, săvârșite de un cetățean român, se pedepsesc cu închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

Art. 396. *Trădarea prin ajutarea inamicului.* Fapta cetățeanului român care, în timp de război:

a) predă teritorii, orașe, poziții de apărare, depozite ori instalații ale forțelor armate române sau care servesc apărării;

b) predă nave, aeronave, mașini, aparate, armament sau orice alte materiale care pot servi purtării războiului;

c) procură inamicului oameni, valori sau materiale de orice fel;

d) trece de partea inamicului sau efectuează alte acțiuni care sunt de natură să favorizeze activitatea inamicului ori să slăbească puterea de luptă a forțelor armate române sau a armatelor aliate;

e) luptă sau face parte din formații de luptă împotriva statului român sau a aliaților săi

se pedepsește cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

Art. 397. *Acțiuni împotriva ordinii constituționale*[1]. (1) Acțiunea armată întreprinsă în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat se pedepsește cu închisoarea de la 15 la 25 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi.

(2) Întreprinderea de acțiuni violente împotriva persoanelor sau bunurilor săvârșite de mai multe persoane împreună, în scopul schimbării ordinii constituționale ori al îngreunării sau împiedicării exercitării puterii de stat, dacă se pune în pericol securitatea națională, se pedepsește cu închisoarea de la 10 la 20 de ani și interzicerea exercitării unor drepturi".

Includerea în Codul penal a faptei în discuție are următoarele consecințe: fapta de înaltă trădare este cuprinsă la infracțiuni și este calificată de drept „ca având, în egală măsură, o *dimensiune politică* și una *juridică*"[2].

6.2.2. Procedura aplicată

Procedura propriu-zisă presupune două faze: *faza punerii sub acuzare pentru înaltă trădare* (politică) și *faza judiciară* (tehnico-juridică), compusă din trei etape, și anume: *trimitere în judecată* realizată de Parchetul general, *judecata în fond* și *judecata în calea de atac*[3] (acum aceasta fiind *apelul*).

Punerea sub acuzare (*faza politică*) se face în conformitate cu procedura constituțională, detaliată în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat[4], care prevede o serie de etape (mai jos fiind prezentate sintetic, având la bază Regulamentul menționat):

– *inițierea punerii sub acuzare.* Se poate face în condițiile precizate în prima parte a textului alin. (2) de la art. 96 din Constituție: „*Propunerea* de punere sub acuzare poate fi

[1] Un exemplu de *șef de stat care este judecat de un tribunal din Islamabad pentru înaltă trădare* este cel al fostului președinte pakistanez *Pervez Musharraf.* Motivele pentru care a fost luată această decizie sunt acțiunile lui Musharraf de a declara stare de urgență în 2007 și de a suspenda Constituția. Musharraf riscă să fie condamnat la moarte sau la închisoare pe viață dacă va fi găsit vinovat. Sursa www.juridice.ro, consultată la 25 noiembrie 2015, ora 13,35.

[2] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 363.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 337.

[4] A se vedea art. 74-79 din Regulamentul din 3 martie 1992 al activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, republicat.

iniţiată de *majoritatea deputaţilor şi senatorilor*" (s.n.). Această propunere are forma unei cereri semnate de majoritatea deputaţilor şi senatorilor. Cererea trebuie să cuprindă *descrierea faptelor* care îi sunt imputate şi *încadrarea lor juridică* şi se depune la birourile permanente, care vor informa neîntârziat Preşedintele României asupra cererii de punere sub acuzare (art. 74 din Regulament). Scopul anunţării Preşedintelui este „pentru a putea da explicaţii cu privire la faptele ce i se impută";

– *dezbaterea în şedinţă comună a Camerelor* pentru a aduce la cunoştinţa deputaţilor şi senatorilor conţinutul cererii de punere sub acuzare şi pentru constituirea unei comisii de anchetă (art. 75 din Regulament) care va întocmi un raport;

– *întrunirea Camerelor* în şedinţă comună pentru dezbaterea raportului; dacă se acceptă raportul, se transmite o solicitare Procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie; *hotărârea de punere sub acuzare* se adoptă cu *votul a cel puţin două treimi din numărul deputaţilor şi senatorilor*;

– *se depune propunerea de suspendare*, la birourile permanente ale Camerelor Parlamentului; această propunere se comunică neîntârziat Preşedintelui României;

– în şedinţă comună *se ascultă explicaţiile Preşedintelui* şi apoi *se votează*. Dacă se ia *hotărârea de admitere a propunerii de suspendare*, aceasta se trimite Curţii Constituţionale spre consultare;

– *după primirea avizului Curţii Constituţionale*, Camerele Parlamentului se întrunesc în şedinţă comună pentru a hotărî asupra propunerii de suspendare din funcţie; este invitat şi Preşedintele României, căruia i se va da cuvântul, la cererea sa, oricând în timpul dezbaterilor, pentru a da explicaţii asupra faptelor ce i se impută;

– hotărârea adoptată de Parlament *se comunică Preşedintelui* României, în termen de 48 de ore;

– dacă *propunerea de suspendare din funcţie a fost aprobată*, *hotărârea se trimite şi Guvernului*, în vederea iniţierii proiectului de lege privind *organizarea şi desfăşurarea referendumului pentru demiterea Preşedintelui*. Dacă propunerea de suspendare din funcţie este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un referendum pentru demiterea Preşedintelui [art. 95 alin. (3) din Constituţie]. Conform art. 8-10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului, referendumul pentru demiterea Preşedintelui este obligatoriu şi se stabileşte prin hotărâre a Parlamentului. Cetăţenii care participă la referendum au dreptul să se pronunţe prin „da" sau „nu" la următoarea întrebare înscrisă pe buletinul de vot: „Sunteţi de acord cu demiterea Preşedintelui României?" Demiterea Preşedintelui României este aprobată dacă, în urma desfăşurării referendumului, propunerea a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate.

După aprobarea punerii sub acuzare urmează *faza judiciară*, care cuprinde *urmărirea penală* şi *judecarea* (*în fond* şi în *apel*). Competenţa pentru *urmărire penală* şi apoi pentru *trimiterea în judecată* o are numai Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie. Analize de finete au scos în evidenţă nuanţe privind reacţiile (obligaţiile) Parchetului general în raport cu primirea punerii sub acuzare. Se apreciază[1] că punerea sub acuzare a Preşedintelui de către Parlament nu are decât semnificaţia sesizării Parchetului general, neexistând vreo obligaţie pentru acesta din urmă sub aspectul existenţei unei fapte penale.

6.2.3. Consecinţele punerii sub acuzare

În faza iniţială (de la nivelul legislativului), Preşedintele este *doar acuzat*, dar *nu şi condamnat*, Parlamentul neavând dreptul de judecare a unor cauze, în speţă nici a Preşedintelui. Dar punerea sub acuzare înseamnă *ridicarea imunităţii* şi *deferirea justiţiei*. În Legea fundamentală, la art. 96 alin. (3) şi (4), se prevede că, „De la data punerii sub acuzare şi până la data demiterii, Preşedintele *este suspendat de drept*. Competenţa de

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 334.

judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. Președintele este *demis de drept* la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare" (s.n.).

Pe durata suspendării, conform art. 98 din Constituție, intervine *interimatul*, care se asigură, în ordine, de Președintele Senatului sau de președintele Camerei Deputaților.

În funcție de hotărârea definitivă a instanței supreme, Președintele *revine în funcție* dacă *hotărârea este de achitare* (inculpatul este *nevinovat*) și dacă, între timp, nu și-a dat demisia. Dacă Președintele și-a dat demisia, aceasta își produce efectele doar în privința funcției politice și administrative ocupate. Dacă hotărârea instanței este *de condamnare* (inculpatul a fost găsit *vinovat*), atunci Președintele este *demis de drept*, consecințele în plan penal și civil fiind precizate în hotărârea Înaltei Curți de Casație și Justiție.

6.3. Răspunderea politică a Președintelui

În baza mandatului, Președintele trebuie să își asume și *răspunderea politică*, angajarea acesteia presupunând parcurgerea etapelor prevăzute de Constituție la art. 95: *suspendare din funcție*, urmată de un *referendum pentru demiterea sa*. Temeiul juridic pentru această sancțiune este dat de art. 95 din Constituție:

– în cazul săvârșirii unor *fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției*, Președintele României *poate fi suspendat din funcție*;

– dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată, în cel mult 30 de zile se organizează un *referendum pentru demiterea Președintelui*.

Apreciem ca necesară analiza a trei aspecte: *semnificația și natura suspendării din funcție*, identificarea *faptelor grave de încălcare a Constituției* și *procedura instituită* pentru aplicarea sancțiunii constituționale.

6.3.1. Despre suspendarea din funcție a Președintelui

În literatura de specialitate s-au exprimat cel puțin două opinii:

1. suspendarea din funcție *nu este ea însăși o formă a răspunderii politice*; ea este doar o *etapă premergătoare obligatorie* a procedurii pentru eventuala sancționare a Președintelui (*demiterea din funcție*), întrucât: Președintele nu răspunde politic în fața Parlamentului, ci numai în fața corpului electoral (a alegătorilor); suspendarea din funcție poate fi infirmată prin referendum sau ea devine ineficace dacă referendumul nu a fost organizat în termenul prevăzut de Constituție[1];

2. suspendarea din funcție este privită ca o *răspundere politică* a Președintelui, urmată de sancțiunea demiterii prin referendum, fiind vorba deci, față de formele răspunderii administrative, despre o *răspundere administrativ-disciplinară*[2].

Procedura de suspendare a Președintelui României presupune:

a) inițiativa de suspendare din funcție, făcută de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor, se depune concomitent la Birourile permanente ale celor două Camere; acestea, sub semnătura președinților, comunică neîntârziat această propunere Președintelui României, precizându-se, totodată, data și locul ședinței comune a Camerelor;

b) propunerea de suspendare este prezentată în ședința comună a celor două Camere; în urma prezentării acesteia, președintele care conduce ședința comună, după prezentarea propunerii de suspendare din funcție și ascultarea explicațiilor Președintelui României, consultă deputații și senatorii dacă datele existente sunt suficiente pentru a fi sesizată Curtea Constituțională sau dacă este necesară constituirea unei comisii comune de anchetă.

Denumirea de *răspundere politică* este o calificare dată de doctrină:

[1] A se vedea I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 348 și urm.

[2] A se vedea, în acest sens, E.E. Ștefan, *op. cit.*, p. 83.

– pentru a o deosebi de răspunderea penală, întrucât urmările acestei răspunderi sunt de fapt *politico-juridice*[1];

– deoarece este de fapt tot *o formă a răspunderii juridice*, instituție a *dreptului constituțional* (în cazul parlamentarilor), respectiv *a dreptului administrativ* (în cazul Preşedintelui şi al miniştrilor)[2];

– pentru că declanşarea acestei forme de răspundere presupune o *apreciere din partea unei autorități politice* (Parlamentul)[3];

– pentru că *implică poporul*, ca titular al dreptului fundamental de a-l alege pe şeful statului şi de a-l demite atunci când el nu mai justifică încrederea cu care a fost învestit de electorat[4].

Precizăm că suspendarea se poate aplica şi persoanei care asigură interimatul (art. 99 din Constituție).

Suspendarea Preşedintelui se poate aplica „în cazul săvârşirii unor fapte grave prin care încalcă prevederile Constituției (...)", după cum se arată în prima parte a alin. (1) al art. 95 din Constituție.

Sintagma *fapte grave de încălcare a Constituției* nu este definită şi nici nu sunt stabilite (enumerate sau calificate) în textul constituțional faptele care ar intra într-o astfel de categorie şi care ar putea determina inițierea sancțiunii. În doctrină sunt făcute aprecieri, aici mărginindu-ne la două:

– faptele pentru care se declanşează răspunderea politică pot fi calificate, ca natură juridică, ca fiind *abateri administrative*[5];

– în ceea ce priveşte însă faptele grave de încălcare a Constituției, considerăm că doar Curtea Constituțională poate să le califice, ea fiind cea care face justiție constituțională în România. Parlamentul nu poate să califice faptele Preşedintelui, deoarece ar însemna să aibă rol jurisdicțional, de justiție constituțională[6]. Şi, într-adevăr, în Avizul consultativ nr. 1/2007[7] al Curții Constituționale se arată: „Curtea reține că pot fi considerate fapte grave de încălcare a prevederilor Constituției actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Preşedintele României ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile şi libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeaşi natură care ar avea sau ar putea avea efecte similare". În acelaşi sens s-a pronunțat Curtea Constituțională şi în anul 2012[8].

6.3.2. Procedura aplicată la suspendarea din funcție a Preşedintelui

Se poate trece la suspendarea din funcție a Preşedintelui numai dacă „sunt îndeplinite câteva *condiții de fond* şi *de formă* [art. 95 şi art. 146 lit. h) din Constituție]. *Condiția de fond* prevăzută este *încălcarea prevederilor Constituției*. Aprecierea concretă a faptului de încălcare rămâne la dispoziția Parlamentului[9]. *Condițiile de formă* sunt mai multe

[1] I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, vol. II, p. 257.

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 172.

[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 152.

[4] A se vedea, în acest sens, V. Vedinaş, *Drept administrativ. Manual pentru uzul studenților*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004, p. 203.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 334.

[6] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 893.

[7] A se vedea pct. 2 din motivarea de la Avizul consultativ nr. 1/2007 al Curții Constituționale, *supra cit.*

[8] Avizul consultativ nr. 1/2012 privind propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României, domnul Traian Băsescu (M. Of. nr. 456 din 6 iulie 2012).

[9] Este cunoscut faptul că, în vara anului 1994, 167 de parlamentari au inițiat o propunere de suspendare în legătură cu o declarație publică a Preşedintelui de la acea dată (Ion Iliescu), pentru că acesta adresase

(...)"[1], iar ele se regăsesc în procedura aplicabilă în vederea suspendării din funcție a Președintelui. Această procedură este redată sintetic în art. 95 din Constituție și detaliat în art. 80-84 din Regulamentul activităților comune și presupune[2]:

– inițierea suspendării, care se poate face de cel puțin o treime din numărul deputaților și senatorilor din Camera Deputaților și din Senat, fiind depusă concomitent la birourile permanente ale Camerelor Parlamentului;

– comunicarea propunerii în cel mai scurt timp Președintelui României, precizând, totodată, data și locul ședinței comune a Camerelor. Anunțarea permite Președintelui să își pregătească eventualele explicații în fața Parlamentului;

– prezentarea propunerii de suspendare din funcție în fața Camerelor reunite;

– o argumentare (motivare) temeinică a propunerii de suspendare[3]. În cazul în care datele prezentate sunt insuficiente, se poate cere constituirea unei comisii de anchetă (hotărârea se ia cu majoritatea voturilor din numărul total al deputaților și senatorilor), care va întocmi un raport;

– trimiterea propunerii de suspendare (însoțită, după caz, de raportul comisiei) la Curtea Constituțională spre consultare, în vederea obținerii avizului consultativ de la această autoritate; etapa de consultare este obligatorie, în conformitate cu dispoziția art. 95 alin. (1) din Constituție;

– Curtea Constituțională dă un aviz consultativ, conform art. 146 lit. h) din Constituție, dar, fiind consultativ, Parlamentul poate să nu țină seama de el;

– dezbaterea în ședință comună a Camerelor pentru a hotărî asupra propunerii de suspendare din funcție;

– ascultarea explicațiilor Președintelui României (în mod direct, printr-un mesaj scris sau poate să nu participe și să nu transmită niciun mesaj);

– adoptarea unei *hotărâri* a Parlamentului (prin vot secret), cu *votul majorității deputaților și senatorilor*;

– *comunicarea hotărârii către Președinte*, în termen de 48 de ore [art. 83 alin. (1) din Regulament]. Dacă hotărârea este de *respingere a propunerii de suspendare din funcție*, *Președintele își continuă activitatea* conform prevederilor constituționale. Dacă prin hotărâre se aprobă *suspendarea*, trebuie respectate prevederile Constituției în ceea ce privește consecințele acesteia.

6.3.3. Consecințele suspendării din funcție a Președintelui

Demersurile necesare în urma hotărârii de suspendare:

– transmiterea hotărârii de suspendare (aprobată de Parlament) și Guvernului, în vederea inițierii proiectului de lege privind *organizarea și desfășurarea referendumului pentru demiterea Președintelui*;

---

un apel judecătorilor de a nu se grăbi să judece spețele privind restituirea caselor naționalizate și să aștepte inițiativa legiuitorului. A se vedea exemplul dat de V. Vedinaș, în *Drept administrativ. Manual pentru uzul studenților*, Ed. Lumina Lex, București, 2004, p. 204.

[1] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 349.

[2] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, 2014, p. 361 și urm:, Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 153.

[3] O motivare neîntemeiată de suspendare se regăsește, de exemplu, în Avizul consultativ nr. 1 din 5 iulie 1994 privind propunerea de suspendare din funcție a Președintelui României (M. Of., Partea a II-a, nr. 166/1994). La pct. 3 (Analiza motivelor invocate în propunerea de suspendare), la lit. f), se arată: „În ce privește învinuirea de instigare la nerespectarea hotărârilor judecătorești, este de observat că afirmația domnului președinte Ion Iliescu privește exclusiv autoritățile administrației locale. Or, executarea unei hotărâri judecătorești revine instanțelor judecătorești, și nu administrației locale la care s-a referit, în context, Președintele, deoarece executarea silită este ultima fază a procesului civil. O hotărâre judecătorească definitivă sau irevocabilă este obligatorie și nu poate fi reformată ori contestată de nimeni decât pe cale judecătorească, în condițiile legii".

– asigurarea *interimatului* până la validarea rezultatului referendumului (dacă Preşedintele nu este demis) sau până la alegerea unui nou Preşedinte (dacă Preşedintele a fost demis prin referendum), conform art. 98 din Constituţie. Interimatul se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaţilor;

– organizarea referendumului pentru demiterea Preşedintelui, proces care trebuie să se desfăşoare într-un termen de maxim 30 de zile [în conformitate cu art. 95 alin. (3) din Constituţie şi cu art. 83 alin. (2) din Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului];

– în cazul în care referendumul nu s-a organizat în cel mult 30 de zile de la data aprobării cererii de suspendare din funcţie sau atunci când, deşi s-a organizat în acest termen, electoratul a refuzat demiterea, încetează interimatul şi Preşedintele reia exerciţiul mandatului său[1];

– dacă rezultatul consultării populare este de demitere a Preşedintelui, atunci continuă interimatul şi, în conformitate cu prevederea constituţională de la art. 97 alin. (1), intervine „*vacanţa funcţiei*", situaţie pentru care, la alin. (2) al aceluiaşi articol, se prevede ca, *în termen de trei luni*, să se organizeze *alegeri pentru un nou Preşedinte*.

6.3.4. Referendumul privind demiterea Președintelui României

Ca o consecinţă a faptului că Preşedintele este ales prin vot universal de cetăţenii cu drept de vot, se consideră firesc ca şi demiterea sa din funcţie să se facă tot de popor şi tot prin vot universal. Astfel, în cazul demiterii Preşedintelui se aplică principiul simetriei juridice[2].

Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului prevede, la art. 8-10, *condiţiile de fond* pentru desfăşurarea acestei consultări a cetăţenilor, referendumul pentru demiterea Preşedintelui României, astfel:

– este obligatoriu şi se stabileşte prin hotărârea Parlamentului, în condiţiile prevăzute la art. 95 din Constituţie;

– cetăţenii care participă la referendum au dreptul să se pronunţe prin „*da*" sau „*nu*" la următoarea întrebare înscrisă pe buletinul de vot: „Sunteţi de acord cu demiterea Preşedintelui României?";

– demiterea Preşedintelui României este aprobată de votanţi dacă, în urma desfăşurării referendumului, propunerea a întrunit majoritatea voturilor valabil exprimate (art. 10 din lege, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 131/2012);

– rezultatul este transmis la Curtea Constituţională, „care confirmă sau infirmă printr-un raport prezentat Parlamentului respectarea procedurii de desfăşurare a referendumului naţional şi rezultatele acestuia"[3];

Pentru conturarea cadrului, la acestea mai trebuie adăugate următoarele:

– obiectul şi data referendumului naţional pentru demiterea Preşedintelui României se stabilesc printr-o hotărâre a Parlamentului, cu respectarea art. 95 alin. (3) din Constituţie (conform prevederilor art. 15 din lege);

– referendumul se organizează şi se desfăşoară potrivit prevederilor legii [art. 5 alin. (1) din lege] şi este valabil dacă la acesta participă cel puţin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente [art. 5 alin. (2) din lege];

– rezultatul referendumului este validat dacă opţiunile valabil exprimate reprezintă cel puţin 25% din cei înscrişi pe listele electorale permanente [art. 5 alin. (3) din lege].

Această consultare populară a suscitat un deosebit interes, iar politicienii au intervenit în mai multe rânduri cu modificări asupra Legii nr. 3/2000, în special în ceea ce priveşte

[1] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 349 şi urm.
[2] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 899.
[3] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 258.

participarea la referendum şi aprobarea demiterii Preşedintelui – în speță prevederile de la art. 5 alin. (2) şi art. 10 din lege, precum şi în privința exercitării controlului Curții Constituționale asupra hotărârilor Parlamentului.

O precizare referitoare la modificările Legii privind referendumul. Prin Legea nr. 341/2013[1] (cu intrare în vigoare la un an de la data publicării în Monitorul Oficial al României), s-au modificat:

– pragul de valabilitate a referendumului (*dacă se prezintă la vot cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente*);

– pragul de validare a rezultatului referendumului (*dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscrişi pe listele electorale permanente*).

Reducerea celor două praguri (de valabilitate şi de validare referendum) a fost caracterizată ca „lipsită de consistență şi chiar o nesocotire a principiului democratic conform căruia voința majorității decide"[2]. Pentru exprimarea unui punct de vedere, am plecat de la analiza prevederii constituționale pentru alegerea Preşedintelui cuprinsă în art. 81 din Legea fundamentală, care nu condiționează alegerea Preşedintelui de întrunirea majorității absolute. Ca dovadă este prevederea că, dacă niciun candidat nu a întrunit majoritatea voturilor celor înscrişi pe listele electorale, atunci *va fi ales candidatul care în turul doi a obținut cel mai mare număr de voturi*, fără să se impună, de data aceasta, niciun prag pentru prezența la vot. Prin simetrie, se poate admite ca şi demiterea (prin referendum) să se facă tot cu majoritatea celor care îşi exprimă voința, evident la consultarea populară (referendum).

Momentul demiterii este dat de publicarea (de Curtea Constituțională) a rezultatului referendumului în Monitorul Oficial şi în presă [art. 45 alin. (3) din Legea nr. 3/2000], pentru a fi cunoscut de toți cetățenii.

6.3.5. Semnificația votului popular privind demiterea Președintelui

În ceea ce priveşte acest referendum național pentru demiterea Preşedintelui, în literatura de specialitate s-a apreciat că „reprezintă mijlocul de soluționare a conflictului politic dintre Parlament şi Preşedinte"[3], două autorități alese prin vot universal, egal, direct, liber şi secret de către cetățenii români cu drept de vot. S-a arătat mai sus că, dacă votul popular este în acord cu votul dat anterior de Parlament (pentru demiterea Preşedintelui), atunci *Preşedintele este demis de popor* chiar din data de desfăşurare a votului. Dar dacă din votul popular rezultă că *Preşedintele nu trebuie demis*, atunci acesta îşi reia funcția imediat, însă se ridică întrebarea cum trebuie interpretată poziția diferită a Parlamentului în raport cu poziția votanților. Doctrina consideră că aceasta reprezintă „*un vot de blam adresat forului legislativ*, aspect care ar putea determina punerea în discuție

[1] Legea nr. 341/2013 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului (M. Of. nr. 787 din 16 decembrie 2013): „Legea nr. 3/2000, cu modificările şi completările ulterioare, se modifică şi se completează după cum urmează:

1. La articolul 5, alineatul (2) se modifică şi va avea următorul cuprins:

«(2) Referendumul este valabil dacă la acesta participă cel puțin 30% din numărul persoanelor înscrise în listele electorale permanente.»

2. La articolul 5, după alineatul (2) se introduce un nou alineat, alineatul (3), cu următorul cuprins:

«(3) Rezultatul referendumului este validat dacă opțiunile valabil exprimate reprezintă cel puțin 25% din cei înscrişi pe listele electorale permanente.»

3. La articolul 7, partea introductivă a alineatului (2) se modifică şi va avea următorul cuprins:

«(2) Rezultatul referendumului se stabileşte în funcție de majoritatea voturilor valabil exprimate, astfel:».

4. La articolul 12, alineatul (2) se modifică şi va avea următorul cuprins:

«(2) Cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin ‚DA' sau ‚NU' asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate.»"

[2] A se vedea D. Valea, *op. cit.*, p. 150.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 334.

a dizolvării sale"[1]. Punctul de vedere exprimat, pentru a fi aplicat, ar trebui să îşi găsească o consacrare expresă în Constituție[2], eventual corelat cu alte prevederi specifice introduse în art. 89 din Constituție, care prevede condițiile pentru dizolvarea Parlamentului.

6.3.6. Vacanța și interimatul funcției de Președinte

Vacanța şi interimatul funcției de Preşedinte sunt prevăzute la art. 97 şi art. 98 din Constituție:

– *vacanța funcției* de Preşedinte al României intervine în caz de *demisie*, de *demitere din funcție*, de *imposibilitate definitivă a exercitării atribuțiilor* sau de *deces* [art. 97 alin. (1)] şi, în astfel de situații, conform precizărilor din Legea fundamentală [art. 97 alin. (2)], „În termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Preşedinte al României, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Preşedinte";

– în caz de *demisie*, act prin care cineva renunță (de bunăvoie) la o funcție, la o demnitate, din proprie inițiativă, „Preşedintele țării trebuie să notifice forului legislativ renunțarea la mandatul său"[3];

– un alt caz de vacantare a funcției este atunci când Preşedintele este demis. *Demiterea* este posibilă în două cazuri: 1. după punerea sub acuzare pentru *înaltă trădare* [a se vedea art. 96 alin. (1)-(3) din Constituție] şi după emiterea hotărârii Înaltei Curți de Casație şi Justiție [art. 96 alin. (4) din Constituție] şi 2. după *referendumul prin care s-a hotărât demiterea* [art. 95 alin. (3) din Legea fundamentală];

– *interimatul* intervine dacă Preşedintele se află în *imposibilitate temporară de a-şi exercita atribuțiile* [conform art. 98 alin. (1) din Constituție]. Trebuie precizat că este vorba despre imposibilitate temporară (situație de boală, tratament medical, intervenții chirurgicale etc.) care determină, pentru un scurt timp, imposibilitatea fizică şi psihică a Preşedintelui de a lua decizii sau a semna acte urgente, şi nu una perpetuă (definitivă, ca în caz de demitere sau de deces etc.) de exercitare a atribuțiilor[4];

– *interimatul* (timpul în care o funcție este exercitată de o altă persoană, nu de titular) se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaților, conform art. 98 alin. (1) din Constituție;

– în privința responsabilităților persoanei care asigură interimatul: poate exercita atribuțiile ce revin Preşedintelui, cu excepția celor de la art. 88-90, şi răspunde politic (i se poate aplica şi lui sancțiunea de suspendare, dacă săvârşeşte fapte grave, prin încălcarea prevederilor constituționale – art. 99 din Constituție).

6.4. Răspunderea administrativ-patrimonială şi răspunderea în regim de drept comun

S-a arătat la mai sus că, în relația Preşedintelui cu autoritățile şi cu cetățenii, ar putea apărea diverse „*vătămări într-un drept sau într-un interes legitim*" produse de Preşedinte sau de instituția Preşedintelui prin acte administrative sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri. Ele intră sub incidența art. 52 din Constituție (privind „Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică") şi, ca atare, apare *răspunderea administrativ-patrimonială*, situație supusă dispozițiilor art. 126 alin. (6) din Constituție şi Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[5]. Una dintre primele condiții ale unei acțiuni în contencios administrativ este ca *actul atacat să fie act administrativ*, sub formă tipică sau asimilată,

---

[1] *Ibidem.*

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 175.

[3] Şt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 911.

[4] *Idem*, p. 916.

[5] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

răspunderea administrativ-patrimonială fiind antrenată *dacă prin astfel de acte se realizează puterea publică*[1]. Cum *decretele* Președintelui sunt *acte administrative*, ele „pot fi atacate în instanțele de contencios administrativ, potrivit legii speciale în materie, cu excepția decretelor care intră în sfera actelor exceptate de la controlul în contencios administrativ"[2]. Excepțiile sunt constituite, conform art. 5 din Legea nr. 554/2004, din grupul acelor acte care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și actele de comandament cu caracter militar, respectiv actele administrative pentru modificarea sau desființarea cărora se prevede, prin lege organică, o altă procedură judiciară, acte care nu vor fi supuse controlului judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, așa cum se precizează în art. 126 alin. (6) din Constituție.

Procedeul de tragere la răspundere este stabilit prin Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ.

Răspunderea Președintelui în regim de drept comun apare în calitatea sa de cetățean al României. Aici se iau în considerare principiile statuate în art. 16 alin. (1) și (2) din Constituție: *egalitatea în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări*, și, respectiv, *nimeni nu este mai presus de lege*, la care se adaugă și dispoziția privind *obligația respectării Constituției și a legilor* [art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală] și, astfel, se conturează un ansamblu de fapte și acte din viața și activitatea curentă, altele decât cele din sfera prerogativelor sale de Președinte, pentru care se aplică *răspunderea juridică de drept comun*.

Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Ioan Alexandru, Claudia, Gilia, Ioan Vasile Ivanoff, *Sisteme politico-administrative europene*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2008;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006;

Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004;

Marta Claudia Cliza, *Drept administrativ. Partea I*, Ed. Pro Universitaria, București, 2010;

Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. I, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;

Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;

Tudor Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992;

Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, *Drept constituțional comparat*, Ed. Lumina Lex, București, 1996;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013;

Florin Coman-Kund, Alexandru Sorin Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010;

Bogdan Dima, *Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și Președinte în România postcomunistă*, Ed. Hamangiu, București, 2014;

[1] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2014, p. 328.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, 2005, p. 324.

Francis Hamon, *Le référendum. Étude comparative*, 2e éd., L.G.D.J., Paris, 2012;

Robert S. Hirschfield, *The Power of the Presidency. Concepts and Controversy*, 3rd ed., Atherton Press Inc., Chicago, Illinois, 1971;

Cristian Ionescu, *Tratat de drept constituțional contemporan*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Antonie Iorgovan, *Drept constituțional şi instituții politice. Teorie generală*, Ed. „Galeriile J.L. Calderon", Bucureşti, 1994;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Mădălina-Elena Mihăilescu, *Drept administrativ I, suport de curs*, IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Galați, 2015;

Ioan Muraru, *Drept constituțional şi instituții politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice*, ed. a 13-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, vol. I şi II, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997;

Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Elena Emilia Ştefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Daniela Valea, *Drept constituțional şi instituții politice – în dreptul român şi comparat*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ. Manual pentru uzul studenților*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004;

Ion Vida, *Puterea executivă şi administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994;

Mădălina Voican, Raluca Camelia Voinea, *Drept administrativ. Partea generală. Caiet de seminarii*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009.

II. Articole şi studii de specialitate, teze de doctorat (manuscris sau rezumat)

Emil Boc, *Remanierea guvernamentală cu schimbarea compoziției politice şi a programului de guvernare*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 1(34)/2014;

Gheorghe Borşa, *Quelques considérations sur le rôle du Président de la Roumanie*, în Curentul Juridic nr. 3-4(30-31)/2007;

Mircea Criste, *Puterea executivă în sisteme constituționale contemporane*, în Analele Universității de Vest, Timişoara, Seria Drept, nr. 1-2/2008;

Ştefan Deaconu, *Preşedintele României şi raporturile sale constituționale cu Parlamentul*, în Dreptul nr. 3/2009;

Mihai Floroiu, *Conceptul de tratat internațional şi regula efectului relativ*, în R.S.J. nr. 1/2009;

Claudia Gilia, *Referendumul – putere sau contraputere?*, în R.S.J. nr. 2/2015;

Manuel Guțan, *Raporturile dintre autoritățile statului. Rolul constituțional al Preşedintelui României*, http://www.icj.ro/Manuel_Gutan_3.pdf;

Mihaela Codrina Levai, Camelia Tomescu, *Atribuțiile Preşedintelui României în raport cu Parlamentul – aspecte teoretice şi practice*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 1(30)/2012;

Bianca Selejan Guțan, *Este necesară o nouă reformă a Curții Constituționale?*, în *Perspectivele constituționalismului în România*, Ed. Monitorul Oficial, Bucureşti, 2010;

Tudorel Toader, Marieta Safta, *Raporturile Curții Constituționale cu Parlamentul şi Guvernul în Justiția constituțională: funcții şi raporturile cu celelalte autorități publice*, Raport național

pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, prezentat de Curtea Constituțională a României;

Rodica Camelia Tomescu, *Raporturile dintre Guvern și Parlament în dreptul românesc și comparat*, 2011, http://www.unibuc.ro;

Camelia Tomescu, *Atribuțiile șefului de stat în cadrul regimului parlamentar din statele membre ale Uniunii Europene*, în Buletin de informare legislativă nr. 2/2011;

Crina Mihaela Verga, *Locul și rolul șefului de stat în țări membre ale Uniunii Europene*, rezumat teză de doctorat, p. 26, Bucureşti, 2014, http://www.unibuc.ro;

Camelia Raluca Voinea, *Unele reglementări constituționale – un dezavantaj pentru Președintele României*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 1(23)/2009.

III. Legislație

Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 37/1991 privind înființarea, desființarea și schimbarea rangului misiunilor diplomatice și oficiilor consulare (M. Of. nr. 117 din 30 mai 1991);

Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații (M. Of. nr. 33 din 3 martie 1992);

Legea nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale, republicată (M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010);

Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, republicată (M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999);

Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001);

Legea nr. 92/1996 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Telecomunicații Speciale (M. Of. nr. 169 din 30 iulie 1996);

Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, republicată (M. Of. nr. 511 din 18 octombrie 2000);

Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000);

Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002);

Legea nr. 546/2002 privind grațierea și procedura acordării grațierii, republicată (M. Of. nr. 287 din 18 aprilie 2014);

Legea nr. 14/2003 privind partidele politice, republicată (M. Of. nr. 408 din 10 iunie din 2015);

Legea nr. 590/2003 privind tratatele (M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004);

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată (M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005);

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012);

Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României, republicată (M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011);

Legea-cadru nr. 284/2010 privind salarizarea unitară a personalului plătit din fonduri publice (M. Of. nr. 877 din 28 decembrie 2010);

O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și regimul stării de urgență (M. Of. nr. 22 din 21 ianuarie 1999), aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 453/2004 (M. Of. nr. 1052 din 12 noiembrie 2004);

O.U.G. nr. 21/2004 privind Sistemul Național de Management al Situațiilor de Urgență (M. Of. nr. 361 din 26 aprilie 2004), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 15/2005 (M. Of. nr. 190 din 7 martie 2005);

H.G. nr. 94/2014 privind organizarea, funcționarea și componența Comitetului național pentru situații speciale de urgență (M. Of. nr. 121 din 18 februarie 2014).

IV. Regulamente

Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților şi Senatului, republicat (M. Of. nr. 32 din 18 ianuarie 2016);

Regulamentul de organizare şi funcționare al administrației prezidențiale, www.presidency.ro.

V. Avize şi decizii ale Curții Constituționale

Avizul consultativ nr. 1/1994 privind propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României (M. Of., Partea a II-a, nr. 166/1994);

Decizia nr. 87/1994 privind constituționalitatea art. 7 din Regulamentul şedințelor comune ale Camerei Deputaților şi Senatului (M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994);

Avizul consultativ nr. 1/2007 pentru propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României, domnul Traian Băsescu (M. Of. nr. 258 din 18 aprilie 2007);

Decizia nr. 147/2007 referitoare la constituționalitatea Legii pentru modificarea şi completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului (M. Of. nr. 162 din 7 martie 2007);

Decizia nr. 356/2007 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Preşedintele României şi Guvernul României, formulată de primul-ministru Călin Popescu-Tăriceanu (M. Of. nr. 322 din 14 mai 2007);

Decizia nr. 98/2008 asupra cererii de soluționare a conflictului juridic de natură constituțională dintre Preşedintele României şi Guvernul României, formulată de primul-ministru Călin Popescu-Tăriceanu (M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008);

Decizia nr. 731/2012 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii pentru modificarea art. 10 din Legea nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului (M. Of. nr. 478 din 12 iulie 2012);

Decizia nr. 678/2014 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 312 alin. (2) din Codul de procedură penală (M. Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014).

VI. Decrete emise de Preşedintele României

Decretul nr. 672/2014 privind acordarea unei grațieri individuale (M. Of. nr. 841 din 18 noiembrie 2014);

Decretul nr. 812/2014 privind acordarea gradului diplomatic de ambasador (M. Of. nr. 882 din 4 decembrie 2014);

Decretul nr. 259/2015 privind rechemarea unui ambasador (M. Of. nr. 127 din 17 februarie 2016);

Decretul nr. 306/2015 pentru numirea unui consilier prezidențial (M. Of. nr. 160 din 6 martie 2015);

Decretul nr. 822/2015 pentru constatarea vacanței unui post de membru al Guvernului (M. Of. nr. 836 din 9 noiembrie 2015);

Decretul nr. 853/2015 pentru eliberarea din funcție a unui consilier prezidențial (M. Of. nr. 853 din 17 noiembrie 2015);

Decretul nr. 4/2016 privind acreditarea unui ambasador (M. Of. nr. 19 din 11 ianuarie 2016);

Decretul nr. 8/2016 privind conferirea Ordinului Național Steaua României în grad de *Ofițer* (M. Of. nr. 27 din 14 ianuarie 2016);

Decretul nr. 16/2016 privind promulgarea Legii pentru completarea Legii educației naționale nr. 1/2011 (M. Of. nr. 41 din 19 ianuarie 2016);

Decretul nr. 18/2016 pentru promulgarea Legii privind înființarea mecanismelor prevăzute de Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități (M. Of. nr. 48 din 21 ianuarie 2016);

Decretul nr. 100/2016 pentru numirea unui judecător (M. Of. nr. 38 din 19 ianuarie 2016);

Decretul nr. 234/2016 privind supunerea spre adoptare Parlamentului a aderării României la Convenția pentru înființarea unei Organizații Europene pentru Cercetări Nucleare, adoptată la Paris la 1 iulie 1953, astfel cum a fost modificată, la Protocolul financiar anexat Convenției

pentru înființarea unei Organizații Europene pentru Cercetări Nucleare, adoptată la Paris la 1 iulie 1953, și la Protocolul privind privilegiile și imunitățile Organizației Europene pentru Cercetări Nucleare, adoptat la Geneva la 18 martie 2004 (M. Of. nr. 68 din 29 ianuarie 2016);

Decretul nr. 251/2016 privind înaintarea în gradul de general-maior cu două stele, la trecerea în rezervă, a unui general de brigadă cu o stea din Ministerul Apărării Naționale (M. Of. nr. 125 din 17 februarie 2016);

Decretul nr. 254/2016 privind eliberarea din funcție a unui judecător (M. Of. nr. 125 din 17 februarie 2016);

Decretul nr. 258/2016 privind eliberarea din funcție a unui procuror (M. Of. nr. 125 din 17 februarie 2016).

VII. Site-uri de specialitate

www.drept.unibuc.ro;
www.juridice.ro.
www.presidency.ro.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Despre sfera executivului în România. Partea a II-a – Guvernul

TEMA 7

§1. Guvernul României. Aspecte generale, constituire, învestire, mandat

1.1. Aspecte generale

În cadrul puterilor statului se distinge, prin conținut şi trăsături specifice, *puterea executivă*[1]. În sensul cel mai general al termenului, puterea executivă se circumscrie funcției statului de a organiza executarea materială a legilor şi de a le aplica la cazuri concrete[2]. Toate regimurile politice se caracterizează prin existența unor autorități cu caracter constituțional şi origine politică aflate în fruntea administrației, diferite de la o guvernare la alta. Rolul de exercitare a conducerii generale a administrației publice reprezintă rolul de comandă al guvernului, în virtutea căruia măsurile aprobate în realizarea rolului politic trebuie să fie duse la îndeplinire[3].

Cum de altfel sublinia şi regretatul profesor Antonie Iorgovan, toate circuitele administrative, într-o țară civilizată şi, în general, în epoca modernă, sunt „dirijate" de *executiv*, care are, prin excelență, o *sorginte politică*, spre satisfacerea nevoilor sociale, realizate politic şi transformate, prin norme juridice, în sarcini sau misiuni ale administrației[4]. În cadrul puterii executive se află *Guvernul*, organism regăsit ca denumire şi, în bună parte, şi ca rol şi funcțiuni (însă cu nuanțe specifice de la o țară la alta, în funcție de regimul politic instalat) în cele mai multe state europene[5].

În doctrină, în acest domeniu se folosesc diverse noțiuni şi sintagme: *executiv*, *guvern*, *consiliu*, *autoritate publică*, *organ* al administrației publice etc. În art. 1 din Legea nr. 90/2001[6] se spune că „Guvernul este autoritatea publică a puterii executive", iar în doctrină este calificat ca fiind „o autoritate a administrației publice centrale, care intră în componența celei de-a doua puteri în stat, puterea executivă"[7], sau „Guvernul, alături de Preşedintele României, reprezintă cel de-al doilea element al autorității (puterii executive)"[8], precum şi „organ al administrației publice cu competență materială generală"[9].

Noțiunea de *guvern* provine de la acțiunea de *a guverna*, cu semnificația „a conduce, a administra, a dirija un stat, un popor"[10]. Conform doctrinei, noțiunea are mai multe accepțiuni, după cum se consideră că este utilizat termenul.

---

[1] I. Muraru, *Drept constituțional şi instituții politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997, p. 433.

[2] M. Enache, *Controlul parlamentar*, Ed. Polirom, Iaşi, 1998, p. 30.

[3] D. Apostol Tofan, *Organizarea administrației publice românești în context european*, în S.D.R. nr. 1-2/2008, p. 131.

[4] A. Iorgovan, *Reformele administrative şi participarea cetățenească*, în R.D.Pb. nr. 1/2002, p. 1, *apud* D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 86.

[5] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 86-94; I. Alexandru (coord.), *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană. Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 83-149.

[6] Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările şi completările ulterioare.

[7] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 188.

[8] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 132.

[9] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 942.

[10] Conform *Dicționarului explicativ al limbii române*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1975, p. 388.

Astfel, în perioada interbelică, doctrina[1] aprecia că, *în sens larg*, termenul de guvern semnifică *exercitarea suveranității de către titularul ei*, adică suveranitatea în acțiune, care desemna două puteri politice – legiferarea și menținerea ordinii legale, aplicarea legilor în cuprinsul teritoriului, iar *în sens restrâns*, termenul de guvern desemna *numai puterea executivă ori ministerul sau cabinetul ministerial*.

Despre geneza, organizarea și funcționarea „guvernului" în Țările Române se susține că izvoarele acestei instituții își au originea în „*Sfatul domnesc*", instituție politică de bună seamă caracteristică organizării feudale de pe teritoriul țării noastre[2]. Sfatul domnesc, alcătuit din boierii mari cu care Domnul se consulta în problemele administrației țării, a fost înființat de la constituirea Statelor române, într-un document din 11 februarie 1400 fiind menționat „Sfatul boierilor mari și credincioși"[3].

În lume, îndeosebi în Europa Apuseană, „originea sa provine în multe cazuri din vechile «Consilii ale regelui», denumite *curia regis*"[4] (*curia* cu sensul de *senat – n.a.*). Corpul de consilieri ai monarhului, pe măsură ce societatea a evoluat, s-a transformat într-un corp de specialiști, formând clasa marilor dregători, a marilor funcționari sau miniștri, cum sunt denumiți modern[5]. *Curia regis* a devenit cu timpul un veritabil consiliu, iar consilierii specializați au devenit „miniștri", astfel că a luat naștere *consiliul de miniștri*[6].

În Constituțiile României dinaintea celui de-al Doilea Război Mondial (1866, 1923 și 1938), puterea executivă aparținea Domnitorului, mai apoi Regelui, care o exercita prin Guvern[7]. În ceea ce privește Constituția din 1866, ea nu introducea noutăți absolute în materia organizării și funcționării administrației publice centrale. Principii moderne precum separația administrației de judecătoresc ori iresponsabilitatea monarhului, responsabilitatea ministerială fuseseră treptat consacrate încă din perioada Regulamentelor Organice[8]. La art. 39 din Constituția din 1923, puterea executivă este încredințată Regelui, care o exercită în modul stabilit prin această lege fundamentală[9] și, în același sens, potrivit art. 92, prevedea că „Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui în modul stabilit prin Constituție", iar la art. 93 că „miniștrii întruniți alcătuiesc Consiliul de Miniștri, care este prezidat, cu titlul de președinte al Consiliului de Miniștri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului"[10].

Prin Constituția din 1938 s-a încercat „o nouă organizare constituțională a statului", concentrându-se „puterile politice statale în persoana Regelui. El exercită puterea legislativă prin Parlament bicameral, limitat numai la legiferare", iar în ceea ce privește puterea executivă, „o exercită prin Guvern, numit și revocat de Rege, fără răspundere politică față de Parlament"[11].

Denumirea de *Consiliu de Miniștri* s-a păstrat până în decembrie 1989, când, prin Decretul nr. 1/1989[12] al Consiliului Frontului Salvării Naționale, a fost numit primul-minis-

---

[1] A se vedea P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934, p. 289 și urm.

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 184.

[3] M.T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, Ed. Cerma, București, 1992, p. 127 (care face trimitere la *Documenta Romaniae Historica*, A, p. 7).

[4] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 263.

[5] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 339.

[6] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 263.

[7] V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 101.

[8] M. Guțan, *Istoria administrației publice românești*, ed. a 2 a, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 209.

[9] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 283.

[10] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 101.

[11] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 293.

[12] Decretul nr. 1 din 26 decembrie 1989 (M. Of. nr. 5 din 27 decembrie 1989): „Articol unic. Petre Roman se numește în funcția de *prim-ministru al guvernului*" (s.n.).

tru al *noului Guvern*. Acest decret a fost urmat de Decretul-lege nr. 10/1989[1]. Din context se observă că se folosesc două noțiuni pentru a desemna același organ: *Consiliu de Miniștri* și *Guvern*, iar „în vorbirea curentă se folosește și o a treia, aceea de *cabinet*"[2].

1.2. Constituirea, învestirea și mandatul Guvernului României

1.2.1. Constituirea și învestirea Guvernului

În doctrină se apreciază că „desemnarea șefului Guvernului îmbracă forme distincte în funcție de natura regimului politic, iar în cadrul unui regim politic pot exista mai multe modalități de desemnare a acestuia"[3]. În lume, în funcție de regimul politic instaurat[4], se întâlnesc diferite modalități de învestire a Guvernelor, de exemplu:

– în regimurile parlamentare, stabilirea șefului guvernului, ca și a componenței acestuia nu se poate face fără participarea Parlamentului[5];

– în Franța, primul-ministru este ales și numit de Președinte de o manieră discreționară; în Germania, Cancelarul federal este desemnat de Președintele țării și ales de Bundestag, după care Cancelarul își formează Guvernul cu acordul Președintelui; în Italia, Președintele Consiliului de Miniștri este numit de Președintele Republicii, după care Guvernul trebuie să obțină votul de încredere al Parlamentului; în Spania (regat), desemnarea candidatului pentru funcția de Președinte al Guvernului se face printr-un acord între Rege și Președintele Congresului Deputaților etc.[6]

În opinia unei personalități în dreptul administrativ, *învestirea Guvernului* reprezintă complexul de acte și fapte juridice, precum și procedurile corespunzătoare, cerute de Constituție, pentru a ne afla în prezența unei echipe guvernamentale legale și legitime[7].

În România actuală, puterea executivă este reglementată prin Constituția din 1991 revizuită în anul 2003, unde, la Titlul III – „Autoritățile publice", alături de Parlament (puterea legislativă), constituantul a precizat celelalte autoritățile publice: Președintele, Guvernul, administrația publică și autoritatea judecătorească. Dintre acestea, Președintele și Guvernul, în frunte cu primul-ministru, formează ceea ce s-a numit și în temele precedente *executivul bicefal*.

Guvernul României este *constituit* în baza reglementărilor din Constituție și, conform art. 102 alin. (3), organizarea și funcționarea acestuia se stabilesc prin lege organică. Din

---

[1] Decretul-lege nr. 10/1989 privind constituirea, organizarea și funcționarea Guvernului României (M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989), abrogat prin Legea nr. 37/1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului (M. Of. nr. 137 din 8 decembrie 1990).

[2] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 101, nota 1 de la subsol: prin *Guvern* se înțelege organul colectiv care exercită puterea executivă într-un stat; prin *Consiliu de Miniștri* înțelegem organul colectiv care, împreună cu un organ unipersonal – președinte de republică sau rege – exercită puterea executivă într-un stat; prin *cabinet* înțelegem acel guvern sau consiliu de miniștri care poartă numele primului-ministru.

[3] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 75.

[4] În ceea ce privește formarea și funcționarea guvernelor, trei aspecte prezintă un interes deosebit: gradul de libertate privind modificarea structurii guvernamentale ce influențează stabilitatea administrației și capacitatea ei de adaptare; poziția șefului guvernului, care poate fi de *primus inter pares* sau de adevărat conducător al politicii guvernamentale; modul de funcționare a echipei guvernamentale, care condiționează modalitățile de coordonare interministerială și rezultatele acțiunii guvernului. A se vedea, în acest sens, L. Coman-Kund, *Sisteme administrative europene. Manual pentru specializarea universitară Administrație publică*, ed. a 2-a, Casa de Presă și Editură „Tribuna", Sibiu, 2003, p. 57.

[5] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 200.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 87-90.

[7] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 370.

punct de vedere constituțional, este *reglementat* prin prevederile cuprinse în Legea fundamentală la art. 102-110 (dedicate exclusiv Guvernului) şi la art. 111-115 (grupate în capitolul intitulat „Raporturile Parlamentului cu Guvernul"), precizări privind relația Guvernului cu Preşedintele regăsindu-se la art. 85-87.

Prin comparație cu Parlamentul şi Preşedintele, care sunt autorități alese prin vot universal, Guvernul este un *organ numit* de Preşedintele României. La baza numirii Guvernului stau acțiuni precum *desemnarea unui candidat* pentru funcția de prim-ministru, în condițiile precizate la art. 103 alin. (1) din Constituție, şi *votul de încredere* acordat de Parlament, în conformitate cu art. 85 alin. (1) şi art. 103 din Constituție, *învestirea* Guvernului având loc numai după îndeplinirea tuturor cerințelor procedurale aplicabile unui astfel de proces.

Din prevederile constituționale rezultă că pentru învestirea Guvernului se parcurg mai multe *etape*:

a) Desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru [art. 85 alin. (1) din Constituție], care se face de Preşedintele României în urma consultării partidului care are majoritate absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament [art. 103 alin. (1) din Constituție].

„Rostul consultărilor derivă din necesitatea de a se asigura sprijin parlamentar pentru acordarea votului de încredere noului Guvern. În ceea ce priveşte modalitățile concrete de consultare, în absența oricăror alte detalii constituționale sau legislative, Preşedintele urmează singur să decidă". Pentru desemnarea candidatului, trebuie ca Preşedintele, în calitate de reprezentant al statului, să îşi „formeze convingerea că va reuşi să obțină susținerea şi, implicit, votul majorității parlamentarilor"[1]. Referitor la „calitățile" candidatului la funcția de prim-ministru, în doctrină se apreciază că „acesta poate fi un om politic, eventual liderul partidului majoritar, dar în egală măsură el poate fi o persoană neînregimentată politic, un specialist, adică un tehnocrat"[2].

b) Alcătuirea listei Guvernului şi a programului de guvernare. Conform art. 103 alin. (2) din Constituție, candidatul desemnat pentru funcția de prim-ministru va hotărî asupra numelor celor ce vor fi propuşi pentru a face parte din Guvern (alcătuind *lista Guvernului* – listă ce va cuprinde întreaga echipă guvernamentală, în frunte cu primul-ministru) şi va definitiva *programul de guvernare*, pe care trebuie să le prezinte la Parlament în termen de 10 zile de le desemnare. De regulă, astfel de elemente se cunosc *a priori*, dacă în Parlament este un partid majoritar care va forma Guvernul. Dar, dacă pentru obținerea majorității trebuie să se formeze o coaliție guvernamentală, situațiile din ultimii ani au arătat că toate partidele din coaliție vor participa, prin reprezentanții lor, la stabilirea listei şi la definitivarea unui program de guvernare acceptabil pentru toți.

c) Solicitarea votului de încredere. Candidatul la funcția de prim-ministru va depune la Parlament cele două documente (*propunerea de program de guvernare* şi *lista celor propuşi să facă parte din Guvern*), documente ce se vor dezbate ulterior într-o şedință comună a celor două Camere.

Candidații la funcțiile de miniştri urmează să fie audiați în comisiile de specialitate ale celor două Camere, al căror obiect de activitate corespunde sferei de competență a viitorului ministru, în vederea obținerii unui *aviz consultativ*. Audierea şi avizarea sunt obligatoriu de realizat şi, respectiv, de solicitat, dar sunt facultative pentru opțiunea candidatului la funcția de prim-ministru[3]. Ele privesc corespunderea pentru funcție a candidaților propuşi de primul-ministru privitor la pregătirea generală, pregătirea în specialita-

[1] A se vedea D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 960.
[2] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 273.
[3] *Idem*, p. 275.

tea domeniului, experiența în materie, instruirea și aptitudinile pentru funcția în domeniu, reputația neștirbită și moralitatea, condiții necesare[1] și indispensabile funcției de ministru[2].

Dacă după primul vot nu se întrunește majoritatea necesară, procedura de învestire reîncepe, prin organizarea de noi consultări politice de către Președintele României pentru desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru[3].

Analiza documentelor primite, audierea și emiterea avizelor consultative (favorabile sau de respingere) trebuie făcute într-un termen rezonabil, întrucât neacordarea votului de încredere pentru echipa guvernamentală pe parcursul a 60 de zile de la prima solicitare (și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură) poate conduce la dizolvarea Parlamentului, posibilitate prevăzută la art. 89 alin. (1) din Constituție.

În conformitate cu prevederea constituțională de la art. 103 alin. (3), Parlamentul acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților și senatorilor. Parlamentul emite o hotărâre (un exemplu poate fi Hotărârea nr. 45/2015[4]), care se aduce la cunoștință Președintelui și se publică în Monitorul Oficial.

Majoritatea absolută pentru votul care se cere în această etapă de formare a Guvernului are două consecințe[5]:

– programul prezentat se transformă în program politic oficial de guvernare;

– lista de propuneri privind viitoarea echipă guvernamentală, nominalizată în hotărârea Parlamentului de acordare a votului de învestitură[6], devine obligatorie pentru Președinte, căruia îi revine sarcina ca, printr-un decret, să numească Guvernul.

d) Numirea Guvernului de Președintele României[7] se face prin decret[8], care intră în vigoare imediat ce este publicat în Monitorul Oficial și cuprinde întreaga listă a membrilor Guvernului, începând cu primul-ministru.

Dintre cele două (votul de încredere și numirea de către Președinte), *determinantă este acordarea votului de încredere de către Parlament*, ce marchează, de fapt, încheierea unui contract de guvernare între autoritatea legiuitoare și candidatul la funcția de prim-ministru[9].

---

[1] A se vedea cazul recent al candidatului la funcția de ministru al afacerilor interne, care a primit, la data de 17 noiembrie 2015, aviz favorabil în unanimitate din partea membrilor comisiei de specialitate din Parlament. De altfel, la aceste ultime audieri în comisii, niciun candidat nu a primit vot negativ.

[2] T. Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, București, 2011, p. 216.

[3] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 963.

[4] Hotărârea Parlamentului României nr. 45/2015 pentru acordarea încrederii Guvernului (M. Of. nr. 853 din 17 noiembrie 2015): „Articol unic. (1) Se acordă încredere Guvernului, în componența prevăzută în anexa nr. 1, pentru realizarea Programului de guvernare prevăzut în anexa nr. 2. (2) Anexele nr. 1 și 2 fac parte integrantă din prezenta hotărâre". Această hotărâre a fost adoptată de Camera Deputaților și de Senat în ședința comună din 17 noiembrie 2015.

[5] V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 375.

[6] Obligația constituțională a Președintelui României *se fundamentează pe hotărârea Parlamentului* și, în executarea acesteia, Președintele emite decretele de numire în funcție a membrilor Guvernului, urmată de depunerea jurământului de credință cerut de lege – a se vedea pct. 4 din Decizia Curții Constituționale nr. 356/2007 (M. Of. nr. 322 din 14 mai 2007).

[7] Președintele poate însă să și respingă candidaturile propuse de premier, fiind cunoscute cazurile din luna august 2014, atunci când președintele Traian Băsescu a respins propunerile pentru Ministerul Culturii și cel al Finanțelor, întrucât persoanele nominalizate nu întruneau, în viziunea acestuia, la acea oră, calități necesare pentru deținerea unui asemenea portofoliu.

[8] Dăm ca exemplu Decretul Președintelui României nr. 857/2015 pentru numirea Guvernului României (M. Of. nr. 854 din 17 noiembrie 2015): „În temeiul prevederilor art. 85 alin. (1) și ale art. 100 alin. (1) din Constituția României, republicată, având în vedere Hotărârea Parlamentului României nr. 45/2015 pentru acordarea încrederii Guvernului, Președintele României decretează:Articol unic. Se numește Guvernul României, în următoarea componență: (...)".

[9] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 384.

Această procedură, care implică atât Parlamentul, cât şi Preşedintele în învestirea Guvernului, are drept consecinţă stabilirea unui raport constituţional complex între Guvern, pe de o parte, şi Parlament sau Preşedinte, pe de altă parte. Faţă de Parlament, Guvernul este beneficiarul unui mandat de încredere, acordat prin efectul votului de învestitură, care fundamentează poziţia sa constituţională în raport cu Parlamentul. Din acest moment, Guvernul dobândeşte dreptul de iniţiativă legislativă şi dreptul de a participa la lucrările Parlamentului, iar Parlamentul poate exercita controlul parlamentar asupra Guvernului şi îi poate retrage încrederea acordată[1].

e) Depunerea jurământului este o obligaţie a tuturor cetăţenilor cărora li se încredinţează funcţii publice, prevăzută în Constituţie la art. 54 alin. (2), prin care aceştia îşi exprimă fidelitatea faţă de ţară. În cazul Guvernului, conform art. 104 alin. (1), „Primul-ministru, miniştrii şi ceilalţi membri ai Guvernului vor depune individual, în faţa Preşedintelui României, jurământul prevăzut la art. 82", textul fiind identic cu jurământul depus de Preşedinte la învestirea sa în funcţie: „Jur să-mi dăruiesc toată puterea şi priceperea pentru propăşirea spirituală şi materială a poporului român, să respect Constituţia şi legile ţării, să apăr democraţia, drepturile şi libertăţile fundamentale ale cetăţenilor, suveranitatea, independenţa, unitatea şi integritatea teritorială a României. Aşa să-mi ajute Dumnezeu!" [conform art. 82 alin. (2) din Constituţie].

Momentul depunerii jurământului, în afară de solemnitate, de exprimarea fidelităţii faţă de ţară şi celelalte, înseamnă, aşa cum se prevede la art. 104 alin. (2) din Constituţie, că „Guvernul în întregul său şi fiecare membru în parte îşi exercită mandatul, începând de la data depunerii jurământului".

1.2.2. Mandatul Guvernului

Din momentul depunerii jurământului, Guvernul îşi poate începe activitatea pentru punerea în aplicare a programului politic oficial de guvernare. Spre deosebire de mandatul Preşedintelui, care are o durată precizată în Constituţie, durata mandatului Guvernului nu este stabilită prin nicio reglementare. Constituţia, la art. 110 alin. (1), prevede că Guvernul îşi exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale[2], ceea ce, la prima vedere, ar putea însemna că cele două mandate sunt corelate. „În realitate, durata mandatului Guvernului nu este supusă niciunei limite temporale corelative duratei mandatului Parlamentului. Ca atare, un Guvern poate funcţiona până dincolo de noile alegeri parlamentare, respectiv până la numirea noului Guvern, sau poate să îşi încheie mandatul înainte de acest termen (...)"[3].

***A.** Mandatul Guvernului în condiţii de normalitate.* Din analiza prevederilor constituţionale rezultă următoarele:

– *începerea mandatului* este reprezentată de *data depunerii jurământului în faţa Preşedintelui* – „Guvernul în întregul său şi fiecare membru în parte îşi exercită mandatul, *începând de la data depunerii jurământului*" (s.n.), conform art. 104 alin. (2) din Constituţie;

– *încheierea mandatului* este legată de un alt moment politic important – *validarea alegerilor parlamentare generale*, aşa cum este stabilit în art. 110 alin. (1) din Constituţie: „Guvernul îşi exercită mandatul *până la data validării alegerilor parlamentare generale*" (s.n.).

Aceasta este *situaţia tipică*, posibil de întâlnit dacă se menţine majoritatea parlamentară care şi-a dat votul de încredere până la data noilor alegeri parlamentare. În astfel de

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 204.

[2] De exemplu, Guvernul condus de actualul premier, Dacian Cioloş, instaurat la Palatul Victoria în luna noiembrie 2015, are posibilitatea teoretică de a-şi exercita mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale din 2016.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 78 şi urm.

cazuri, este posibil ca şi Guvernul să rămână în funcțiune până la învestirea următorului Guvern. Aici se impune o precizare: în intervalul de timp dintre validarea alegerilor parlamentare generale şi momentul depunerii jurământului de Guvernul ce se va forma [interval care, conform art. 89 alin. (1) din Constituție, este de maxim 60 de zile], este necesar ca Guvernul în exercițiu, care „devine *Guvern demisionar*"[1], să asigure conducerea treburilor generale ale țării, atribuțiile lui fiind mult limitate.

B. Mandatul Guvernului se încheie înaintea mandatului Parlamentului. Se întâlnesc situații aparte (numite şi *situații atipice*[2]), care conduc la încheierea mandatului Guvernului înainte de data la care se va forma noul Parlament, Constituția prevăzând, la art. 110 alin. (2), două astfel de cazuri:

a) Demiterea. Demiterea echipei guvernamentale este posibilă în cazul în care *Parlamentul îşi retrage încrederea acordată la învestirea Guvernului* [art. 113 alin. (1) din Constituție]. Pentru aceasta trebuie adoptată o *moțiune de cenzură* într-o şedință comună a celor două Camere ale Parlamentului, conform art. 113 alin. (3) din Constituție. Moțiunile de cenzură pot fi adoptate doar în şedință comună a Camerei Deputaților şi a Senatului, în scopul de *a sancționa Guvernul prin demitere*[3]. Astfel de moțiuni se pot depune dacă:

– *un sfert din parlamentari cer sancționarea Guvernului* pentru modul cum îşi îndeplineşte atribuțiile [art. 113 alin. (2) din Constituție][4];

– Guvernul vine în fața Parlamentului, *îşi angajează răspunderea* „asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege" [art. 114 alin. (1) din Constituție], *iar acestea nu sunt acceptate de Parlament.*

În ambele situații, demiterea este realizată cu votul majorității deputaților şi senatorilor, conform precizărilor de la art. 113 alin. (1) din Legea fundamentală.

b) Primul-ministru îşi pierde calitatea de membru al Guvernului[5]. Pierderea calității de membru al Guvernului a fost prevăzută de legiuitorul constituant dacă şeful Guvernului se află în una dintre situațiile menționate la art. 106 – aceasta înseamnă că şi-a dat demisia[6], a pierdut drepturile electorale, a intervenit incompatibilitatea sa față de funcția de membru al Guvernului, au intervenit decesul sau alte cazuri prevăzute de lege – ori se află în imposibilitatea de a-şi exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile. Precizăm că, dintre situațiile prevăzute la art. 106 din Constituție, excepție face revocarea, primul-ministru

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 385.

[2] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 376; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 206; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 174 şi urm.

[3] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1061.

[4] Un exemplu practic este cel al moțiunii de cenzură depuse de PNL împotriva Guvernului (condus la acea dată de V. Ponta) la 23 septembrie 2015 în Parlament şi semnată de circa 180 de parlamentari. Moțiunea a fost însă respinsă. Un alt exemplu este acela al Guvernului Boc, împotriva căruia s-au depus mai multe moțiuni de cenzură ca urmare a faptului că acesta şi-a asumat răspunderea pe un număr deosebit de mare de legi de o mare însemnătate pentru populație (de exemplu, Codul muncii, Legea educației naționale). Moțiunea de cenzură depusă de opoziție după asumarea răspunderii cu privire la Codul muncii a fost cea de-a opta (textul integral al moțiunii de cenzură poate fi lecturat pe www.juridice.ro). Moțiunea a fost respinsă, deşi a fost votată de circa 212 parlamentari. În schimb, în octombrie 2009, Guvernul Boc a fost demis ca urmare a adoptării moțiunii de cenzură depuse de opoziție, acesta fiind primul Guvern demis în primii 20 de ani de la Revoluție. De altfel, chiar într-un articol scris la nivelul anului 2000, E. Boc descria efectele adoptării moțiunii de cenzură astfel: „În actuala structură constituțională, adoptarea unei moțiuni de cenzură conduce la demiterea Guvernului şi la declanşarea procedurii de formare a noului Guvern, procedură ce se poate întinde pe parcursul mai multor săptămâni. În acest interval de timp țara este guvernată de un guvern demisionar, iar decizia politică şi administrativă este paralizată de «efervescența» formării noului Cabinet". A se vedea, în acest sens, E. Boc, *Propuneri de reformare a sistemului politic românesc*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 1(4)/2000, p. 249.

[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 175.

[6] Exemplul fostului premier Victor Ponta, care a demisionat în luna noiembrie 2015, ceea ce a atras pierderea calității de membru al Guvernului şi de către toți ceilalți miniştri care formau echipa guvernamentală.

neputând fi revocat de Preşedinte, aşa după cum prevede art. 107 alin. (2) din Constituţie.

În ambele cazuri încetează mandatul, Guvernul devine *demisionar* şi, până la formarea unui alt Guvern, s-a prevăzut prin Legea fundamentală că Guvernul „îndeplineşte numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern" [art. 110 alin. (4)]. Semnificaţia acestei prevederi se găseşte în art. 26 alin. (3) şi (4) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor:

„(3) În cazul încetării mandatului său, în condiţiile prevăzute de Constituţie, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanţe şi nu poate iniţia proiecte de lege.

(4) Prin derogare de la prevederile alin. (3), în situaţii extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul poate iniţia proiecte de lege pentru ratificarea unor tratate internaţionale, proiectele de lege privind bugetul de stat şi bugetul asigurărilor sociale de stat, precum şi proiectul de lege privind responsabilitatea fiscală". Ca atare, în situaţii normale, *un guvern demisionar poate emite doar hotărâri de Guvern.*

C. *Prelungirea mandatului Guvernului.* În afară de încetarea mandatului (la termen sau înainte de termen), apar şi situaţii când devine necesară prelungirea mandatului Guvernului. Astfel:

a) ea intervine în *stare de mobilizare, de război, de asediu* sau *de urgenţă* şi se menţine până la încetarea acestora, aşa cum este prevăzut în Constituţie la art. 63 alin. (1), dar „este necesar ca Parlamentul să decidă printr-o lege organică asupra acestei posibile prelungiri a duratei mandatului"[1];

b) ea poate interveni într-o situaţie de excepţie – *dacă Parlamentul este dizolvat*, fapt posibil numai în condiţiile precizate la art. 89 alin. (1) din Legea fundamentală (nu a acordat votul de încredere pentru formarea noului Guvern în termen de 60 de zile de la prima solicitare şi numai după respingerea a cel puţin două solicitări). În astfel de situaţii, trebuie să se organizeze alegeri generale în cel mult 3 luni de la dizolvarea Parlamentului [art. 63 alin. (2) din Constituţie], motiv pentru care Guvernul va funcţiona până la încheierea situaţiei de criză parlamentară şi învestirea unui nou Guvern.

§2. Statutul membrilor Guvernului

2.1. Funcţia publică de autoritate şi deţinerea funcţiei de membru în Guvern

Guvernul este o autoritate publică a puterii executive şi a fi membru al unei astfel de autorităţi presupune a deţine o *demnitate publică*, respectiv o *funcţie publică de autoritate*, aşa cum este denumită în art. 71 alin. (2) şi art. 105 alin. (1) din Constituţie (articole unde sunt precizate incompatibilităţile pentru calitatea de deputat sau senator şi, implicit, pentru cea de membru al Guvernului). Din conţinutul acestor articole se poate deduce că atât *calitatea de membru al Parlamentului*, cât şi cea de *membru al Guvernului* sunt incluse de constituant în funcţiile publice de autoritate. Pentru această noţiune– funcţie publică de autoritate – nu se regăseşte o definiţie unanim recunoscută, dar în doctrină s-au propus diverse definiţii[2], plecându-se de la funcţiile de conducere şi persoanele care exercită, prin funcţiile deţinute, putere publică, astfel:

[1] I. Vida, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 617.
[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 211.

– într-o opinie, noțiunea de funcție publică de autoritate a fost privită ca o funcție de conducere din cadrul organelor administrației publice, ale serviciilor publice administrative, cum ar fi funcțiile de conducere a serviciilor publice de învățământ, din sănătate, dar nu şi funcția de specialist într-un asemenea serviciu public[1];

– într-o altă opinie, în categoria acestor funcții se regăsesc grupate „numai persoanele membre ale organelor colegiale sau unipersonale, care exercită putere publică, respectiv cele care au competența de a pune în aplicare dispozițiile legale sau dispoziții cuprinse în decizii judiciare, fără a face apel la o altă autoritate administrativă"[2].

Ocuparea unei astfel de funcții este condiționată de îndeplinirea unor *condiții* precizate în Constituție şi în legislația aplicabilă domeniului. Astfel:

a) art. 16 alin. (3) din Constituție „se referă la două condiții de maximă importanță şi generalitate, şi anume: *cetățenia română* şi *domicilierea pe teritoriul României*"[3];

b) la art. 2 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor se reiau cele două condiții de mai sus şi se conturează tabloul complet al condițiilor cerute, precizându-se că „Pot fi membri ai Guvernului persoanele care au *cetățenia română* şi *domiciliul în țară*, *se bucură de exercițiul drepturilor electorale*, *nu au suferit condamnări penale* şi *nu se găsesc în unul dintre cazurile de incompatibilitate prevăzute în cartea I titlul IV din Legea nr. 161/2003* privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției, cu modificările şi completările ulterioare" (s.n.);

c) în afara acestora, s-ar mai putea enunța câteva condiții fireşti: cele referitoare la *vârsta minimă* – minim 23 de ani pentru a fi ales în Camera Deputaților şi minim 33 de ani pentru a fi ales în Senat [conform art. 37 alin. (2) din Constituție], altele referitoare la *pregătirea profesională* (de exemplu, s-a format practica numirii[4] unui jurist în funcția de ministru al justiției[5]).

Referitor la primele două condiții – *cetățenia română* (după cum se observă, formularea nu este exclusivă şi permite ca membrul Guvernului să aibă şi o altă cetățenie) şi *domiciliul în țară* –, sunt impuse pentru că „guvernarea se realizează numai de cetățenii unui stat, deoarece numai aceştia sunt legați de destinele propriului stat" şi „reprezintă o garanție a ataşamentului persoanei față de țara la guvernarea căreia participă ca demnitar sau funcționar public"[6]. A treia condiție – *se bucură de exercițiul drepturilor electorale* – derivă din faptul că trebuie să facă parte din categoria cetățenilor care pot să aleagă şi să fie aleşi, în condițiile de la art. 36 şi art. 37 din Constituție. Condiția ca persoana care intenționează şi este propusă să devină membru al Guvernului *să nu fi suferit condamnări penale* semnifică faptul că trebuie să fie cooptați oameni care au respectat legea, respect pe care trebuie să îl manifeste în continuare cu şi mai mare răspundere. Dintre cele cinci condiții menționate în cele două reglementări de bază, cea referitoare la *incompatibilitatea cu exercitarea altei funcții publice de autoritate* este prevăzută explicit la art. 105 alin. (1) din Constituție. Tot aici s-a precizat că alte incompatibilități se stabilesc prin lege organică şi, ca urmare, a fost emisă Legea nr. 161/2003[7], unde sunt stabilite *cazurile de incompatibilitate*, precum şi *conflictul de interese*.

---

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 390.

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 84.

[3] I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 152.

[4] Un exemplu contrar este prima nominalizare făcută pentru Ministerul Justiției de către premierul tehnocrat Dacian Cioloş în luna noiembrie 2015, candidatul nefiind absolvent de ştiințe juridice, ci specialist în comunicare şi telecomunicații.

[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 176.

[6] I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 152 şi urm.

[7] Publicată în M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003, cu modificările şi completările ulterioare.

La art. 84 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, se precizează că *funcția de membru al Guvernului este incompatibilă* cu:

a) orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;

b) o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;

c) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

d) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990 prevăzute la lit. c);

e) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților reglementate de Legea nr. 31/1990 prevăzute la lit. c);

f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

g) calitatea de profesionist;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Excepția conform căreia un membru al Guvernului poate fi și parlamentar a suscitat un interes aparte; s-au exprimat opinii pro (de exemplu, jocul politic în sistemul desemnării conduce la o identitate de atitudini ale majorității parlamentare și Guvernului; *permite cunoașterea directă a problemelor legislative și executive și o unitate de scop și acțiune.* Iar acestea permit operativitatea și eficiența), dar și opinii contra (precum: *îndeplinirea simultană a funcției ministeriale și a mandatului parlamentar este contrară separației puterilor în stat*; ar fi o cale de concentrare a puterii în mâna executivului; o asemenea soluție ar face ineficient controlul parlamentar asupra Guvernului etc.)[1].

Tot Legea nr. 161/2003 a prevăzut *incompatibilitățile pentru funcția de secretar de stat*, de *subsecretar de stat* și *cele asimilate acestora*, funcții care sunt incompatibile cu exercitarea altei funcții publice de autoritate, precum și cu exercitarea funcțiilor prevăzute la alin. (1) lit. b)-i), conform art. 84 alin. (2).

Excepțiile sunt stabilite la alin. (3) al aceluiași articol, în baza căruia Guvernul poate aproba participarea persoanelor prevăzute la alin. (1) și (2) ca reprezentanți ai statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membri în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților reglementate de Legea nr. 31/1990, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta.

Pentru a permite împărtășirea experienței acumulate, legea mai prevede o *excepție*: se acceptă că membrii Guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat și persoanele care îndeplinesc funcții asimilate acestora pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

Faptul că un membru al Guvernului poate fi și membru al Parlamentului conduce și la alte incompatibilități specifice acestei calități, precizate la art. 81 alin. (2) și la art. 82 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, excepția fiind exercitarea funcției publice de membru al Guvernului [art. 81 alin. (1)].

Respectarea condițiilor de incompatibilitate menționate mai sus face posibil ca membrii Guvernului să nu ajungă în *conflict de interese*. Prin aceasta se înțelege „situația în care

[1] A se vedea I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 441.

persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției şi altor acte normative" (art. 70 din Legea nr. 161/2003). Tot în această lege, la art. 71, s-au stabilit principiile de bază pentru evitarea conflictului de interese: *imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei şi supremația interesului public.*

În aceste condiții, conform art. 72 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, orice persoană care exercită funcția de membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat sau funcții asimilate acestora, prefect ori subprefect este obligată să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I. Se înțelege că obligațiile de mai sus nu se pot referi la emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative, care intră în atribuțiile celui ce deține o astfel de funcție.

Încălcarea acestor obligații constituie, conform legii, *abatere administrativă*, dacă nu este o faptă mai gravă, iar actele administrative emise sau actele juridice încheiate prin încălcarea obligațiilor prevăzute în lege *sunt lovite de nulitate absolută.*

În cazul în care apare o situație de incompatibilitate, *constatarea* acesteia s*e face de primul-ministru* [art. 4 alin. (2) din Legea nr. 90/2001], care trebuie să dispună acele măsuri care pot conduce la eliminarea stării menționate.

Cu privire la *statutul şi mandatul membrilor Guvernului* trebuie făcute câteva precizări:

– membrii Guvernului care *au şi calitatea de parlamentari* (cele două funcții de autoritate publică fiind compatibile) *beneficiază şi de imunitatea parlamentară*;

– membrii Guvernului care nu au calitatea de parlamentar sunt, de regulă, *tehnocrați*; ei *nu se bucură de imunitate parlamentară*;

– în privința mandatului de membru al Guvernului, *Constituția nu a instituit imunitatea guvernamentală*, ci *o altă măsură de protecție*, şi anume *condiționarea dreptului de a cere urmărirea lui penală pentru fapte săvârşite în exercițiul funcției.* Dispoziția art. 109 alin. (2) din Legea fundamentală instituie o măsură de protecție a mandatului exercitat de membrii Guvernului, având deci caracterul obiectiv al unei garanții constituționale de ordin procedural, menită să ocrotească interesul public, şi anume realizarea actului de guvernare prin exercițiul mandatului[1].

În sinteză la exercitarea funcției de autoritate publică, se remarcă următoarele:

a) funcția de membru al Guvernului este *compatibilă cu calitatea deputat sau senator*, unul dintre avantaje fiind „creşterea gradului de colaborare dintre puterea legislativă şi Guvern"[2];

b) pentru membrii Parlamentului, Constituția a prevăzut o protecție – *imunitatea parlamentară*;

c) membrii Guvernului nu dispun de o imunitate „guvernamentală", dar prin Legea fundamentală s-a prevăzut o altă măsură de protecție, şi anume *condiționarea dreptului de a cere urmărirea penală pentru fapte săvârşite în exercițiul funcției*;

d) funcția publică de autoritate reprezintă orice funcție sau demnitate publică ce implică exercitarea unor prerogative de putere publică. Exemplu: funcția de ministru, secretar de stat, primar, prefect, judecător, director al unui serviciu public etc.;

e) în exercitarea funcției poate să apară *conflictul de interese*, care decurge din nerespectarea celor patru principii care stau la baza evitării unei astfel de stări –*imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei şi supremația interesului public*;

f) constatarea stării de incompatibilitate este lăsată *la latitudinea primului-ministru.* La o primă vedere, este explicabil, pentru că acesta ar trebui să cunoască cel mai bine acti-

[1] T. Toader, *op. cit.*, p. 228.

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 210.

vitatea colegilor din Guvern. Ceea ce atrage atenția este faptul că modalitatea în care se vor derula acțiunile pentru constatarea unei astfel de stări nu se regăseşte explicitată în nicio reglementare (nici în Legea nr. 90/2001, nici în Legea nr. 161/2003 sau în alt act normativ), desfăşurarea lor rămânând la latitudinea primului-ministru.

2.2. Încetarea funcției de membru în Guvern

Deținerea acestei funcții este condiționată şi, ca urmare, dacă după nominalizarea în Guvern una dintre condițiile precizate mai sus nu mai este îndeplinită, atunci se conturează *încetarea funcției de membru în Guvern*. Astfel de situații se identifică în Constituție la art. 106, art. 107, art. 113 şi art. 114, corelat şi cu alte texte (de exemplu, art. 85, art. 104), precum şi în art. 5-9 din Legea nr. 90/2001, după cum urmează:

– la art. 106 din Legea fundamentală se prevede că funcția de membru al Guvernului încetează în urma *demisiei*, a *revocării*, a *pierderii drepturilor electorale*, a *stării de incompatibilitate*, a *decesului*, precum şi *în alte cazuri prevăzute de lege*. Pentru acestea din urmă, legea organică dedicată organizării şi funcționării Guvernului (Legea nr. 90/2001) a venit, la art. 5, cu precizarea „şi a *demiterii* în condițiile prevăzute la art. 8 alin. (2)";

– la art. 107 alin. (3) din Constituție şi, respectiv, la art. 9 din Legea nr. 90/2001, sunt prevăzute alte două cazuri aparte care sunt generate de primul-ministru – dacă acesta se află în una dintre situațiile prevăzute la art. 106 din Constituție, cu excepția revocării, sau este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuțiile mai mult de 45 de zile;

– dacă se adoptă o moțiune de cenzură în urma căreia este demis Guvernul;

– dacă intervine suspendarea, aşa cum este prevăzut la art. 109 alin. (2) din Legea fundamentală.

Încetarea funcției poate fi individuală, în grup (pentru mai mulți miniştri) sau prin demiterea Guvernului în întregul său.

Considerăm că sunt necesare câteva precizări pentru fiecare situație sau caz în parte.

a) Demisia. În doctrină sunt date mai multe definiții pentru demisie[1]. Aici am optat pentru o variantă care a generat mai puține discuții – *demisia este un act voluntar al unei persoane care ocupă o funcție publică sau privată, izvorâtă din dreptul acesteia de a pune capăt exercitării funcției respective*[2] – la care se adaugă precizarea Curții Constituționale făcută în Decizia nr. 356/2007[3] – *demisia este un act juridic unilateral de voință al titularului funcției şi care nu este susceptibilă de control sau aprobare; despre demisie se ia doar act de către autoritatea funcției.*

Procedura este cuprinsă în art. 6 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului şi a ministerelor: demisia din funcția de membru al Guvernului se anunță public[4], se prezintă în scris primului-ministru şi devine irevocabilă din momentul în care s-a luat act de depunerea ei, dar nu mai târziu de 15 zile de la data depunerii.

b) Revocarea[5]. Din analiza semantică a termenului[6], revocarea presupune scoaterea dintr-o funcție publică, în baza unui drept legal, a cuiva care a fost numit printr-un act de guvernământ. Aşadar, revocarea – scoaterea din funcție – se face prin intervenția unei

[1] *Idem*, p. 214; I. Santai, *op. cit.*, p. 161.

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 109.

[3] A se vedea pct. 1 din Decizia Curții Constituționale nr. 356/2007, *supra cit.*

[4] Un astfel de exemplu este acela al ministrului delegat pentru românii de pretutindeni, care şi-a dat demisia în luna decembrie 2014, în urma alegerilor prezidențiale.

[5] Un exemplu: „În temeiul prevederilor art. 85 alin. (2), art. 100 alin. (1) şi art. 106 din Constituția României, republicată, precum şi al art. 5 şi 7 din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor, cu modificările şi completările ulterioare, având în vedere propunerea primministrului, Preşedintele României decretează: Articol unic. Se revocă din funcție domnul Relu Fenechiu, ministrul transporturilor. Bucureşti, 12 iulie 2013" (M. Of. nr. 426 din 12 iulie 2013).

[6] *DEX 1975*, p. 805.

autorități și în baza unui drept legal, în cazul de față, autoritatea îndreptățită să facă acest lucru fiind Președintele României, în baza prerogativei de la art. 85 alin. (2) din Constituție, conform căruia „Președintele revocă și numește, la propunerea primului-ministru, pe unii membri ai Guvernului". Revocarea intervine într-o *situație normală* și *nu are caracter de sancțiune*, ea având *legitimitate politică*[1].

Revocarea unui membru al Guvernului poate interveni în două împrejurări, și anume: în cazul *remanierii guvernamentale* sau în cazul în care *primul-ministru* – cel care l-a propus pe fiecare membru al Guvernului – *are motive să propună revocarea unui membru al Guvernului*[2], în cel de-al doilea caz reprezentând „o sancțiune politică"[3] în urma retragerii sprijinului politic acordat acelui membru al Guvernului de partidul politic din care face parte[4].

În ambele împrejurări, revocarea din funcția de membru al Guvernului *se face de Președintele României, prin decret*[5], *la propunerea primului-ministru*, așa cum prevede art. 7 din Legea nr. 90/2001.

În ceea ce privește motivele care pot conduce la scoaterea din funcție, în doctrină se afirmă că „revocarea unui membru al Guvernului poate interveni pe considerente pur politice, în mod obișnuit, concretizându-se într-o remaniere guvernamentală", apreciindu-se de același autor că „revocarea prezintă semnificația unei măsuri juridice, ce reflectă un joc politic al forțelor ce formează echipa guvernamentală"[6].

Nici Constituția și nici legea organică (Legea nr. 90/2001) nu fac precizări cu privire la obținerea avizului consultativ al comisiilor de specialitate ale celor două Camere ale Parlamentului pentru cei numiți după remanierea unor membri ai Guvernului.

c) Pierderea drepturilor electorale. Aceasta poate interveni ca *sancțiune penală complementară* [art. 66 alin. (1) lit. a) C. pen.], dar și „în cazul *pierderii indirecte a acestor drepturi prin punerea sub interdicție*, intervenită ca urmare a pierderii discernământului ori ca urmare a stării de debilitate sau alienație mintală stabilite judecătorește"[7].

d) Intervenția unei stări de incompatibilitate[8]. Dacă pentru unul sau mai mulți membri ai Guvernului, în urma constatării făcute de primul-ministru, intervine una dintre stările precizate la art. 105 din Legea fundamentală, explicitate și în art. 84 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, atunci intervine starea de incompatibilitate și primul-ministru va dispune măsurile necesare. În acest scop, primul-ministru va propune Președintelui României să declare vacantă funcția ocupată de membrul Guvernului care se află într-o stare de incompatibilitate[9].

e) Decesul sau *alte cazuri stabilite prin lege.* Dintre acestea, suscită un interes aparte *alte cazuri stabilite prin lege*, cum ar fi *demiterea* și *imposibilitatea de a-și exercita atribuțiile într-un termen de 45 de zile*:

1. demiterea este menționată la art. 5 din legea organică dedicată organizării și funcționării Guvernului și se face în condițiile prevăzute de lege – în cazul în care un membru

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 387.
[2] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 111.
[3] A se vedea situațiile în care, în cazul unor miniștri, se dispune începerea urmăririi penale.
[4] A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 17.
[5] De exemplu, Decretul nr. 915/2014 privind revocarea din funcție și numirea unor membri ai Guvernului României (M. Of. nr. 916 din 16 decembrie 2014).
[6] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 390 și urm.
[7] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 378.
[8] A se vedea cazul ministrului delegat de primul-ministru pentru strategii guvernamentale, transparență și relații cu societatea civilă, în cazul căruia ANI s-a sesizat cu o situație de incompatibilitate, fapt pentru care acesta nu a mai putut fi numit [ANI a arătat că acesta era angajat al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP), dar, pentru că activa ca director executiv la Transparency Romania (TI Romania), trebuie să fie suspendat din funcția publică].
[9] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 976.

al Guvernului *a fost condamnat* penal printr-o hotărâre judecătorească definitivă sau *averea sa a fost declarată, în tot sau în parte, ca fiind dobândită în mod ilicit*, printr-o hotărâre judecătorească definitivă, el este demis de Preşedintele României, la propunerea primului-ministru [art. 8 alin. (2) din Legea nr. 90/2001]. Demiterea „este fundamentată pe *vinovăția* acestuia pentru săvârşirea unei fapte expres prevăzute de lege"[1];

2. o altă situație este *imposibilitatea de a-şi exercita atribuțiile în termen de 45 de zile*, prevăzută expres de art. 107 alin. (3) din Constituție, reluată în art. 9 alin. (2) din Legea nr. 90/2001. În acest caz, generat de diverse cauze, cum ar fi starea de sănătate, participarea la unele acțiuni oficiale în străinătate, concediu de odihnă etc., intervine *interimatul* şi *se va desemna un alt membru al Guvernului pentru a îndeplini atribuțiile* doar pe acest interval de timp ce nu va depăşi 45 de zile. Soluția este dată la alin. (3) ale aceloraşi articole din Constituție şi din lege şi trebuie înțeleasă în sensul că *interimatul poate fi asigurat de un alt membru al Guvernului*, altfel spus, *doar de un ministru*. Prin comparație cu această soluție constituțională trebuie analizată o alta menționată la art. 51 din Legea nr. 90/2001, unde s-a prevăzut că, „În cazul în care ministrul, din diferite motive, nu îşi poate exercita atribuțiile curente, va desemna secretarul de stat care exercită aceste atribuții, înştiințându-l pe primul-ministru despre aceasta". O astfel de soluție nu este agreată de doctrină, deoarece, în primul rând, „textul acestui articol nu este în concordanță nici cu dispozițiile art. 48 din această lege, potrivit cărora secretarii de stat exercită atribuțiile delegate de către ministru", iar, în al doilea rând, s-ar ajunge în situația în care „un secretar de stat, numit prin decizie a primului-ministru, să devină ministru, adică membru al Guvernului, or, acest lucru nu este posibil"[2].

f) Pierderea sau renunțarea la cetățenia română ori schimbarea domiciliului în afara țării. Cetățenia română, precum şi domiciliul pe teritoriul României sunt două condiții fără de care nu pot fi ocupate funcții şi demnități publice. În aceste condiții, un demnitar care dobândise cetățenia română, în condițiile legii, dacă îşi pierde cetățenia (retragere de statul român, renunțare, alte cazuri prevăzute de lege – conform art. 24 din Legea nr. 21/1991[3]), implicit va pierde calitatea de membru în Guvern. Acelaşi lucru se va întâmpla cu un demnitar cu dublă cetățenie (în cazul de față, obligatoriu una trebuie să fie cetățenia română) care, dacă doreşte să îşi stabilească domiciliul în afara României, va pierde funcția ocupată.

g) Demiterea Guvernului în ansamblul său. Potrivit art. 113 şi art. 114 din Constituție, încetarea funcției de membru al Guvernului mai poate avea loc în situația în care *este adoptată o moțiune de cenzură*, care atrage demiterea Guvernului în ansamblul său[4], deci încetarea calității de membru al Guvernului pentru toți cei care alcătuiesc organul executiv demis[5].

2.3. Suspendarea din funcția de membru în Guvern

Această stare „intervine într-o situație anormală, ca urmare a începerii urmăririi penale sau trimiterii în judecată a unui ministru în condițiile art. 109 alin. (2) din Constituție"[6], prevederea constituțională menționată stabilind două situații distincte:

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 216.

[2] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 146.

[3] Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, republicată (M. Of. nr. 576 din 13 august 2010), cu modificările şi completările ulterioare.

[4] În legătură cu această situație juridică, la nivelul anului 2000, fostul premier Emil Boc propunea „înlocuirea actualei moțiuni de cenzură cu moțiunea constructivă de neîncredere". A se vedea E. Boc, *op. cit.*, 2000, p. 249.

[5] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 378.

[6] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 390.

a) Suspendarea ca urmare a începerii urmăririi penale, care intervine dacă unul sau mai mulți membri ai Guvernului sunt puși sub urmărire penală. Această stare este posibilă dacă Președintele României sau una dintre cele două Camere ale Parlamentului a înaintat o cerere pentru începerea urmăririi penale „pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor"[1]. Procedura pentru aprobarea începerii urmăririi penale este prevăzută la art. 13-15 din Legea nr. 115/1999[2] și presupune: întocmirea unui raport privind faptele în discuție, dezbaterea propunerii, expunerea punctului de vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal, precum și asupra cererii de ridicare a imunității parlamentare, atunci când este cazul, și aprobarea sau respingerea acestora. Dacă se aprobă cererea respectivă (de Camera Deputaților – pentru deputați și, respectiv, de Senat – pentru senatori), „se subînțelege că începerea urmăririi penale, apoi trimiterea în judecată și susținerea acuzării sunt de competența Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau a Direcției Naționale Anticorupție"[3].

În aceste condiții, „Președintele României poate cere suspendarea acestora din funcție" [conform art. 109 alin. (2) din Constituție]. Se observă nuanța „*poate cere suspendarea*", care are semnificația că Președintele va decide dacă este cazul să dispună sau nu suspendarea din funcție, aceasta „fiind o măsură de protecție a interesului public, dar și a celui în cauză"[4];

b) Suspendarea ca urmare a trimiterii în judecată. În funcție de ceea ce dispun autoritățile îndreptățite să realizeze urmărirea penală (respectiv Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau Direcția Națională Anticorupție), apar două situații:

1. dacă autoritatea „dispune *scoaterea de sub urmărire penală* (în prezent se dispune *clasarea*, conform noului Cod de procedură penală – *n.a.*) a ministrului sau a fostului ministru, *Președintele României are obligația constituțională de a revoca decretul de suspendare*, precum și pe cel de numire, prin cumul, a unui ministru interimar"[5], iar persoana în cauză își poate relua funcția în cadrul Guvernului;

2. dacă autoritatea în materie a dispus *trimiterea în judecată* a unui membru al Guvernului, aceasta conduce implicit la *suspendarea lui din funcție*, așa cum se prevede expres la art. 109 alin. (2) din Constituție: „Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului *atrage* suspendarea lui din funcție" (s.n.).

În această situație, *competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție* [art. 109 alin. (2) din Constituție], iar consecințele în urma procesului pot fi:

– o hotărâre judecătorească de *achitare* sau de încetare a procesului penal, după care persoana în cauză își recâștigă toate drepturile pe care i le conferă funcția de membru în Guvern, sau

– o hotărâre definitivă de *condamnare*, căreia trebuie să i se supună cel condamnat.

Din punct de vedere al naturii juridice, *suspendarea nu reprezintă o modalitate de încetare a mandatului* unor membri ai Guvernului, *ci o întrerupere în exercitarea unui mandat*, care poate în final să atragă încetarea acestuia sau poate determina reluarea prerogativelor, în cazul în care se dovedește că acuzele aduse persoanelor în cauză sunt nefondate[6].

---

[1] Cazul în care, de exemplu, procurorii D.N.A. l-au trimis în judecată, sub control judiciar, pe unul dintre foștii miniștri care, la data faptelor, era primar al unui municipiu și care, ulterior, a devenit senator.

[2] Astfel de fapte sunt prevăzute în art. 7-11 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată (M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007), cu modificările și completările ulterioare.

[3] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1018.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 438.

[5] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1019.

[6] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 379.

Pentru selectarea autorității căreia i se va înainta cererea pentru urmărirea penală a unui membru al Guvernului, „soluția este diferențiată, după cum acesta are sau nu şi calitatea de deputat sau senator la data solicitării"[1], astfel:

– pentru *membrii Guvernului care sunt şi parlamentari*, cererea se va transmite la Camera din care face parte respectivul membru al Guvernului;

– pentru *membrii Guvernului care nu au şi calitatea de parlamentar*, cererea se va transmite Preşedintelui României.

Câteva aspecte sintetice privind încetarea funcției de membru în Guvern:

a) din compararea situațiilor în urma cărora încetează funcția de membru al Guvernului, se constată că cele mai multe (*demisia*, *pierderea drepturilor electorale* şi *starea de incompatibilitate*) sunt cauzate de însăşi persoana deținătoare a funcției;

b) excepția este reprezentată de *revocare*, aceasta făcându-se doar de *Preşedintele României*, *prin decret*, *la propunerea primului-ministru*;

c) revocarea intervine într-o *situație normală* şi *nu are caracter de sancțiune*, ea având *legitimitate politică*;

d) diferența între demisie şi revocare[2] se poate creiona astfel:

– demisia este un act de voință unilaterală al unei persoane de a fi eliberată dintr-o funcție publică, pe care conducătorul serviciului public o poate aproba sau respinge;

– revocarea dintr-o funcție publică este actul de voință al conducătorului serviciului public de a îndepărta – sub această formă – o persoană dintr-o anumită funcție publică;

– revocarea unui membru al Guvernului se poate face şi fără cererea de demisie a acestuia;

e) demiterea este un act de voință al altei persoane decât persoana în cauză – cea demisă ca urmare a vinovăției acesteia – şi reprezintă încetarea funcției de membru al Guvernului;

f) suspendarea din funcția de membru al Guvernului intervine în două cazuri:

– ca urmare a începerii urmăririi penale, când rămâne la alegerea Preşedintelui României ca, în funcție de considerentele care au condus la începerea urmăririi penale, să dispună sau nu suspendarea;

– dacă s-a dispus trimiterea în judecată, iar această nouă postură conduce implicit la suspendarea din funcție;

g) suspendarea nu reprezintă o modalitate de încetare a mandatului unor membri ai Guvernului, ci o *întrerupere* în exercitarea unui mandat;

h) suspendarea este *individuală*, dar pot fi puşi simultan sub urmărire penală mai mulți membri ai Guvernului.

§3. Rolul, locul, statutul şi funcțiile Guvernului

3.1. Rolul şi locul Guvernului

3.1.1. Aspecte generale

Majoritatea constituțiilor occidentale conțin un sediu general al materiei Guvernului, în funcție de particularitățile regimului politic consacrat, de aspectele de ordin tradițional sau de specificul tehnicii de redactare, caracteristice fiecărui val constituțional[3]. Sub aspectul modului de reglementare a rolului Guvernului, din perspectiva dreptului comparat, se poate face distincția între:

[1] T. Toader, *op. cit.*, p. 228; pentru detalii, a se vedea pct. 7 din Decizia nr. 270/2008 a Curții Constituționale (M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

[2] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 110.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 352.

– *constituții care reglementează în mod expres rolul Guvernului*;

– *constituții care nu cuprind prevederi exprese în acest sens* (rolul Guvernului fiind determinat în urma unei interpretări logice şi sistematice a dispozițiilor constituționale)[1].

Tot din perspectiva dreptului comparat, din punct de vedere al întinderii rolului Guvernului, se distinge între constituțiile care stabilesc *un rol trihotomic* (politic, legislativ şi administrativ), constituții care stabilesc un *rol dihotomic* (politic, administrativ) şi constituții care stabilesc un *rol exclusiv politic* sau un *rol exclusiv administrativ*[2].

În statele europene, din punct de vedere al rolului politic al Guvernului, se disting două situații[3]:

– state în care *Guvernul stabileşte exclusiv liniile politicii națiunii pe plan intern şi extern*, realizarea acesteia fiind supusă controlului parlamentar, precum în Franța, Germania, Grecia etc.; şi

– state în care *Guvernul conduce chiar politica țării*, în limitele stabilite de Parlament, precum în Finlanda, Portugalia sau Spania.

În ceea ce priveşte Guvernul, în practica de stat este imposibilă delimitarea atribuțiilor preponderent politice de atribuțiile preponderent administrative, Constituția neavând înscris un tablou al atribuțiilor acestuia, spre deosebire de Preşedinte, ale cărui atribuții au o consacrare constituțională[4].

În România, rolul Guvernului se deduce din prevederile constituționale, cu precădere din textul art. 102 alin. (1) din Constituție: Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, *asigură realizarea politicii interne şi externe a țării* şi *exercită conducerea generală a administrației publice*.

Această prevedere reprezintă şi „*statutul constituțional al Guvernului*"[5], din care rezultă, în mod direct, că Legea fundamentală i-a consacrat un *rol dihotomic*: pe de o parte, *un rol politic* şi, pe de altă parte, *un rol administrativ*. Rațiunea fundamentală a Guvernului o reprezintă asigurarea realizării liniilor politice interne şi externe ale țării, ceea ce, sub aspect juridic, se concretizează în inițierea de proiecte legislative, adoptarea de hotărâri pentru aplicarea acestora, iar administrația publică, a cărei conducere generală este realizată de Guvern, are drept scop tocmai îndeplinirea acestor valori politice[6].

Față de locul său, în literatura de specialitate se apreciază că „Guvernul este şi el un organ al administrației publice, iar poziția Guvernului față de puterile în stat este aceea de autoritate publică a puterii executive"[7] şi că „Guvernul este o autoritate publică de natură administrativă, pentru că îndeplineşte o funcție executivă, deşi Constituția nu îl încadrează în sistemul administrației publice"[8], iar o scurtă analiză evidențiază următoarele:

– Guvernul este *autoritatea publică a puterii executive* [art. 1 din Legea nr. 90/2001];

– Guvernul reprezintă *cel de-al doilea element al autorității (puterii) executive*[9], care este un executiv *dualist*[10] (*bicefal* – a se vedea şi precizările de la Temele 1, 5 şi 6);

– „Guvernul este indiscutabil o *autoritate a administrației publice centrale*, care intră în componența celei de-a doua puteri în stat, *puterea executivă*"[11], alături de Preşedintele României;

---

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 168.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 359.
[3] D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 940.
[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2008, p. 130.
[5] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 370.
[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ. Tematica prelegerilor. Repere bibliografice*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003, p. 149.
[7] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 318.
[8] I. Santai, *op. cit.*, p. 265.
[9] C. Manda, *op. cit.*, p. 132.
[10] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 334.
[11] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 132.

– Guvernul face parte din *autoritățile centrale* sau *naționale*[1].

Aşadar, Guvernul are locul său între autoritățile publice, fiind poziționat ca a doua componentă a puterii executive dualiste (bicefale), alături de Preşedintele României.

3.1.2. Rolul politic al Guvernului

Acest rol rezultă în mod clar din art. 102 alin. (1) din Constituție, esența sa constând în *„realizarea politicii interne şi externe a țării"*. Plecând de la acest mod de formulare constituțională, în doctrină s-a afirmat că „Guvernul este *parlamentar prin origine* şi *guvernamental prin funcție*[2], lăsând să se înțeleagă că programul politic al Guvernului rămâne un document exclusiv al acestuia, dar liniile sale de forță sunt acceptate de Parlament"[3]. Într-adevăr, prin votul de încredere dat de Parlament la învestirea Guvernului, „prin care îşi exprimă doar încrederea în acest program"[4], documentul prezentat de candidatul la funcția de prim-ministru se transformă în *program politic oficial de guvernare*, iar singurul răspunzător, în fața Parlamentului ca „organ reprezentativ suprem şi unica autoritate legiuitoare"[5], de aplicarea şi îndeplinirea obiectivelor stabilite este Guvernul. *Rolul politic* al Guvernului se regăseşte în votul prin care a fost învestit de Parlament şi este imprimat în toată activitatea sa care are la bază programul politic acceptat de Parlament: *în activitatea de execuție şi punere în aplicare a legii* (pentru care adoptă hotărâri), *în activitatea sa de propunere şi elaborare de legi* (are drept de inițiativă legislativă, conform art. 74 din Constituție), precum şi *în emiterea de ordonanțe simple* (pentru care însă trebuie să fie abilitat de Parlament), respectiv *ordonanțe de urgență*, în baza prevederilor art. 115 din Constituție.

3.1.3. Rolul administrativ al Guvernului

În art. 102 alin. (1) din Legea fundamentală se precizează că Guvernul *exercită conducerea generală a administrației publice*, prevedere din care se deduce, în mod direct şi fără echivoc, *rolul administrativ* al Guvernului. Acest *rol de conducere efectivă* (a activităților pentru care îi revine întreaga răspundere), dar şi *de coordonare* (de punere de acord a tuturor componentelor sistemului administrativ care au acelaşi scop) se regăseşte în toate domeniile şi sectoarele de activitate, întrucât Guvernul, aşa cum s-a arătat anterior (la Tema 5), este o *autoritate a administrației publice centrale* caracterizată, printre altele, de *competența materială şi teritorială generală*.

Ni se înfățişează astfel noua concepție constituțională asupra delimitării puterii executive de administrație şi este pusă în evidență corelarea funcției executive a statului cu înfăptuirea acesteia prin intermediul întregii administrații publice, fie că este de stat, fie că aparține autorităților administrative ale colectivităților locale[6].

În activitatea de conducere şi coordonare, Guvernul intră în contact cu toate celelalte autorități ale administrației publice, astfel încât se stabilesc *raporturi de drept administrativ*, care pot fi[7]:

a) de subordonare – în calitate de organ ierarhic superior (față de categoria în care intră ministerele, diverse organe centrale de specialitate subordonate lui, prefecții[8]);

---

[1] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 200.

[2] A se vedea, în acest sens, şi Fl. Coman-Kund, Al.S. Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 152.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 362.

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 189.

[5] I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 200.

[6] I. Vida, *op. cit.*, p. 86 şi urm.

[7] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 169.

[8] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 371.

b) de colaborare şi *coordonare* – care se concretizează cu autoritățile administrative autonome;

c) de tutelă administrativă – față de autoritățile administrației publice locale.

Prin rolul său, prin capacitățile şi competențele sale (materiale, teritoriale şi temporale), Guvernul are la dispoziție toate mijloacele necesare pentru a elabora şi adopta acele acte normative specifice activității administrative în baza cărora să îşi poată exercita eficace şi în mod legal toată activitatea de conducere generală a administrației, în scopul punerii în aplicare a programului de guvernare.

În activitatea Guvernului, cele două roluri sunt strâns legate: *rolul politic constituie fundamentul pentru rolul administrativ*, iar *rolul administrativ reprezintă mijlocul de realizare în concret a rolului politic al Guvernului*[1].

Complexitatea vieții economico-socio-politice de la începutul secolului XXI l-a determinat pe legiuitorul constituant să cuprindă în Legea fundamentală revizuită [art. 102 alin. (2)] o prevedere aparte pentru activitatea guvernamentală: „În îndeplinirea atribuțiilor sale, Guvernul *cooperează cu organismele sociale interesate*" (s.n.). În această categorie se înscriu Consiliul Economic şi Social (ca organ consultativ al Parlamentului şi Guvernului), prevăzut la art. 141 din Constituție, organizații şi instituții non-guvernamentale care exprimă interesele şi voința cetățenilor – sindicate, patronate, partide, culte şi alte asociații profesionale –, întrucât „dialogul social între partenerii sociali – patronate şi sindicate – şi între ei şi factorii guvernamentali constituie în lumea de azi o axiomă a dezvoltării economico-sociale a statului de drept"[2]. În acest mod, Guvernul poate să fie la curent cu principalele probleme ce reprezintă preocupări pentru aceste organisme, astfel încât să poată identifica şi aplica cele mai potrivite soluții.

În doctrină se mai vorbeşte şi despre *rolul legislativ* al Guvernului, deşi acesta nu este consacrat în mod expres în Constituție. Este vorba despre instituția *delegării legislative* (art. 115 din Constituție), care reprezintă, probabil, cea mai evidentă formă de colaborare şi conlucrare dintre legislativ şi executiv[3].

Plecând de la prevederea că Parlamentul „este unica autoritate legiuitoare a țării" [art. 61 alin. (1) din Constituție], de la faptul că Parlamentul este „organ reprezentativ suprem al poporului român şi unică autoritate legiuitoare a țării, având prerogativa de a reglementa primar relațiile sociale, spre deosebire de executiv, care, în principiu, adoptă norme doar în aplicarea legii, în vederea punerii ei în aplicare"[4], se poate exprima opinia că acest rol, cu toate argumentele pro aduse în doctrină, nu ar trebui asociat cu Guvernul.

3.2. Funcțiile şi statutul Guvernului

3.2.1. Funcțiile Guvernului

Acestea sunt stabilite prin art. 1 alin. (5) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor, în scopul realizării Programului de guvernare al Guvernului, după cum urmează:

a) funcția de strategie, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;

---

[1] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 363 şi urm.

[2] I.T. Ştefănescu, *Tratat de dreptul muncii*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2007, p. 82, *apud* A. Popescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1362.

[3] D. Apostol, *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil Ordonanțelor Guvernului*, în R.D.Pb. nr. 1/1995, p. 97, *apud* E. Boc, *Delegarea legislativă în sistemul constituțional românesc*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 1(2)/1999, p. 238.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 68 şi urm.

b) funcția de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ şi instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

c) funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice şi private a statului, precum şi gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

d) funcția de reprezentare, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern şi extern;

e) funcția de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea şi controlul aplicării şi respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice şi siguranței naționale, precum şi în domeniile economic şi social şi al funcționării instituțiilor şi organismelor care îşi desfăşoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

3.2.2. Statutul Guvernului

Elementele specifice statului, izvorâte din sistemul constituțional instituit în România prin Constituția revizuită, se deduc din analiza de mai sus cuprinsă la rolul şi funcțiile Guvernului, aşa încât aici vor fi doar enunțate:

a) Guvernul are *dublul rol*, un *rol dihotomic* (*politic* şi *administrativ*);

b) Guvernul este *un organ central, o autoritate a administrației publice centrale*, caracterizată, printre altele, de *competența materială şi teritorială generală*;

c) Guvernul este *a doua componentă a puterii executive dualiste (bicefale)*, alături de Preşedintele României;

d) în cadrul executivului, Guvernul este *un organ învestit de două autorități publice – de Parlament, prin votul de încredere*, şi apoi *numit* de Preşedintele României;

e) Guvernul este *organ colegial şi solidar*[1], *conducătorul general pentru administrația publică*;

f) Guvernul trebuie să intre în *relație cu celelalte autorități ale administrației publice*, raporturile instituite fiind: *de supraordonare*; *de colaborare* şi *coordonare*; *de tutelă administrativă*.

g) Guvernul *cooperează cu organismele sociale interesate*;

h) Guvernul mai îndeplineşte, în subsidiar, şi o anumită *funcție normativă*: are *inițiativă legislativă*; *adoptă hotărâri* care au rolul de a pune în executare legea; *poate adopta ordonanțe*, în condițiile stabilite prin Constituție şi prin legi speciale;

i) Guvernul este *parlamentar prin origine* şi *guvernamental prin funcțiune* (aşa cum s-a menționat la rolul său politic);

j) Guvernul *răspunde numai în fața Parlamentului.*

În privința relației dintre cele două autorități care intră în componența executivului bicefal din România, se impun două precizări:

a) Guvernul este *un organ numit de Preşedintele României*, în baza votului de încredere acordat de Parlament, *organ colegial şi solidar*, iar cealaltă entitate a executivului, *Preşedintele*, reprezintă un *organ public ales prin vot popular*, fapt care îi dă statutul de *autoritate publică*, dar *cu caracter unipersonal*;

b) modul de reglementare a statutului celor două autorități determină concluzia că *toate atribuțiile cu caracter executiv care nu revin, potrivit Constituției, celuilalt şef al executivului* (Preşedintele Republicii – *n.a.*) *urmează să intre în competența materială a Guvernului*. Că, altfel spus, „competența materială a Guvernului în materie executivă are caracter de regulă, pe când Preşedintele va interveni, prin excepție, doar în acele domenii pe care constituantul i le rezervă expres"[2].

---

[1] C. Manda, *op. cit.*, p. 133.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 371.

§4. Atribuțiile Guvernului României

Atribuțiile Guvernului se regăsesc în prevederile Constituției și în cele din legea organică de organizare și funcționare a Guvernului – Legea nr. 90/2001.

4.1. Atribuții prevăzute de textul constituțional

Acestea se regăsesc în prevederile Constituției după cum urmează:

a) Atribuții conexate cu cele ale Parlamentului:

– în baza art. 74 alin. (1) din Constituție, are *inițiativă legislativă*: „Inițiativa legislativă aparține, după caz, Guvernului (...)";

– atunci când i se solicită, trebuie *să prezinte informațiile și documentele* cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora [art. 111 alin. (1)];

– *participarea obligatorie a membrilor Guvernului la lucrările Parlamentului* la care li se solicită prezența, cu precizarea că ei *au acces* la toate lucrările Parlamentului [art. 111 alin. (2)];

– în baza delegării legislative, *emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice*. Pentru aceasta, „Parlamentul poate adopta o lege specială de abilitare a Guvernului" [art. 115 alin. (1)]. Delegarea legislativă constituie o procedură excepțională de substituire a Guvernului în prerogativele legislative ale Parlamentului, astfel încât, prin ordonanță, Guvernul poate să reglementeze primar, să modifice sau să abroge reglementarea existentă[1].

b) Atribuții conexate cu cele ale Președintelui:

– conform art. 91 alin. (1), îi revine atribuția de *negociere a tratatelor internaționale*: „Președintele încheie tratatele internaționale în numele României, negociate de Guvern (...)";

– din art. 91 alin. (2) rezultă că *propune* Președintelui *acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai României în alte țări*, precum și *înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice*.

c) Atribuții conexate cu cele ale altor autorități:

– *sesizează* Curtea Constituțională *asupra constituționalității legilor*, înainte de promulgarea acestora [art. 146 lit. a)];

– *înființează organe de specialitate în subordinea sa și a ministerelor*, cu avizul Curții de Conturi, numai dacă legea recunoaște această competență [art. 117 alin. (2)].

d) Alte atribuții prevăzute în Legea fundamentală:

– *organizează alegerile pentru un nou Președinte*, în cazul în care a intervenit vacanța funcției: „În termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanța funcției de Președinte al României, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Președinte" [art. 97 alin. (2)];

– *numește prefecții*: „Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București" [art. 123 alin. (1)];

– *cooperează cu organismele sociale interesate*: „În îndeplinirea atribuțiilor sale, Guvernul cooperează cu organismele sociale interesate" [art. 102 alin. (2)].

4.2. Atribuții stabilite prin legea de organizare și funcționare și prin alte legi

În Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, la art. 11, se prevede că „În realizarea funcțiilor sale Guvernul îndeplinește următoarele *atribuții principale*:

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 102/1995 (M. Of. nr. 287 din 11 decembrie 1995) și Decizia Curții Constituționale nr. 340/1997 (M. Of. nr. 392 din 31 decembrie 1997), *apud* E. Boc, *op. cit.*, 1999, p. 238.

a) exercită conducerea generală a administrației publice;

b) inițiază proiecte de lege şi le supune spre adoptare Parlamentului;

b[1]) emite puncte de vedere asupra propunerilor legislative, inițiate cu respectarea Constituției, şi le transmite Parlamentului, în termen de 60 de zile de la data solicitării. Nerespectarea acestui termen echivalează cu susținerea implicită a formei inițiatorului;

c) emite hotărâri pentru organizarea executării legilor, ordonanțe în temeiul unei legi speciale de abilitare şi ordonanțe de urgență potrivit Constituției;

d) asigură executarea de către autoritățile administrației publice a legilor şi a celorlalte dispoziții normative date în aplicarea acestora;

e) elaborează proiectele de lege a bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat şi le supune spre adoptare Parlamentului;

f) aprobă strategiile şi programele de dezvoltare economică a țării, pe ramuri şi domenii de activitate;

g) asigură realizarea politicii în domeniul social potrivit Programului de guvernare;

h) asigură apărarea ordinii de drept, a liniştii publice şi siguranței cetățeanului, precum şi a drepturilor şi libertăților cetățenilor, în condițiile prevăzute de lege;

i) aduce la îndeplinire măsurile adoptate, potrivit legii, pentru apărarea țării, scop în care organizează şi înzestrează forțele armate;

j) asigură realizarea politicii externe a țării şi, în acest cadru, integrarea României în structurile europene şi internaționale;

k) negociază tratatele, acordurile şi convențiile internaționale care angajează statul român; negociază şi încheie, în condițiile legii, convenții şi alte înțelegeri internaționale la nivel guvernamental;

l) conduce şi controlează activitatea ministerelor şi a celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea sa;

m) asigură administrarea proprietății publice şi private a statului;

n) *abrogată*;

o) înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa;

p) cooperează cu organismele sociale interesate în îndeplinirea atribuțiilor sale;

r) îndeplineşte orice alte atribuții prevăzute de lege sau care decurg din rolul şi funcțiile Guvernului".

Prin aceeaşi reglementare, la art. 12 legiuitorul a mai prevăzut *alte atribuții*:

– pentru rezolvarea unor probleme din competența sa, Guvernul poate constitui organisme cu caracter consultativ;

– în scopul elaborării, integrării, corelării şi monitorizării de politici, Guvernul poate constitui consilii, comisii şi comitete interministeriale.

Modul de organizare şi funcționare a structurilor menționate şi a serviciilor acestora se stabileşte prin hotărâre a Guvernului, în limita bugetului aprobat.

La art. 6 alin. (2) din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului şi a Camerei Deputaților, precum şi pentru organizarea şi funcționarea Autorității Electorale Permanente[1], este prevăzută obligația pentru Guvern de *aducere la cunoştință publică a datei alegerilor*, prin publicarea *hotărârii Guvernului privind data alegerilor* în Monitorul Oficial al României. De asemenea, organizează desfăşurarea, în bune condiții, a alegerilor pentru Preşedintele României, Parlament şi organele locale. În ceea ce priveşte organizarea alegerilor pentru Preşedinte, se prevede obligația Guvernului *de a stabili data alegerilor prin hotărâre* cu cel puțin 60 de zile înaintea zilei votării, iar în ceea ce priveşte alegerile locale, cu cel puțin 75 de zile înainte de data acestora, conform art. 10 alin. (1) din Legea nr. 115/2015. În situațiile prevăzute la art. 97 alin. (1) din Constituție, data alegerilor va fi stabilită prin hotărâre şi adusă la cunoştința publică de Guvern în cel mult 30 de zile de

[1] M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015.

la data la care a intervenit vacanța funcției. Hotărârea privind stabilirea datei alegerilor se adoptă la propunerea ministerelor de resort şi a Autorității Electorale Permanente.

§5. Componența, structura, organizarea și funcționarea Guvernului României

5.1. Scurtă prezentare generală a guvernelor

În organizarea statală din ultimele două secole s-au conturat, printre organismele administrative, „*organisme administrative centrale* reprezentate de *structuri guvernamentale* şi *structuri ministeriale*"[1].

Structura, componența şi organizarea guvernului sunt, de regulă, diferite de la o țară la alta[2], legile fundamentale proprii stabilind anumite principii pentru toate acestea.

Prin prisma dreptului comparat şi a dreptului constituțional, „importantă este identificarea marilor structuri executive care sunt în sistemul statal şi, desigur, a raporturilor constituționale cu celelalte autorități"[3]: şeful de stat, guvernul, ministerele şi celelalte organe ale administrației publice şi organele administrației locale.

Sub aspectul modului de constituire, adică al unor nivele ierarhice între membrii guvernului, pot fi identificate guverne formate din primul-ministru şi ceilalți membri, adică *guverne cu structură simplă*, şi guverne ce conțin o ierarhizare, adică *guverne cu structură ierarhică*[4]. De regulă, „guvernul are două componente, şi anume şeful guvernului (acolo unde există) şi miniştri şi secretari de stat"[5].

În ceea ce priveşte componența guvernului, se întâlnesc *constituții care restrâng sfera membrilor guvernului exclusiv la sfera miniştrilor, constituții care admit şi prezența miniştrilor fără portofoliu* şi *constituții care extind sfera membrilor guvernului şi la alte funcții de demnitari, cum ar fi secretarii de stat*[6].

5.2. Componența și structura Guvernului României

5.2.1. Componența (alcătuirea) Guvernului României

Temeiul constituțional pentru componența (alcătuirea) Guvernului României se găseşte în art. 102 alin. (3): „Guvernul este alcătuit din *prim-ministru, miniştri* şi *alți membri stabiliți prin lege organică*" (s.n.).

Legea fundamentală a stabilit principiul de alcătuire a Guvernului şi, pentru detalierea componenței (alcătuirii), a modului de organizare şi funcționare, a pus la dispoziție un instrument – legea organică. Fosta Lege nr. 37/1990 pentru organizarea şi funcționarea Guvernului României prevedea, la art. 2, că „Guvernul României este format din primul-ministru, miniştrii de stat, miniştrii şi secretari de stat". Această prevedere a fost utilizată la elaborarea şi adoptarea legii actuale dedicate organizării şi funcționării Guvernului, Legea nr. 90/2001, care, în art. 2-10, stabileşte *elementele specifice componenței Guvernului.*

---

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 84.

[2] A se vedea I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 97 şi urm. (referitor la Guvernul Angliei), p. 124 (referitor la Guvernul Italiei), p. 129 (referitor la Belgia), p. 133 (referitor la Guvernul din Danemarca), p. 139 (referitor la Olanda), p. 145 şi urm. (referitor la Guvernul Austriei) etc. şi D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 94-102.

[3] A se vedea I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice*, vol. II, ed. a 13-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 234; similar, I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 434.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 360.

[5] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. II, p. 235; similar, I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 434.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 191.

Evoluția componenței Guvernului de la apariția legii se poate sintetiza astfel:

a) în forma inițială a legii (la adoptarea ei în 2001), la Capitolul I, Secțiunea a 2-a „Componența Guvernului", art. 3 alin. (1) și (2), se prevedea: *prim-ministru*, *miniștri* și se admiteau și *miniștri delegați*, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, dacă fuseseră prevăzuți în lista pe baza căreia s-a obținut votul de încredere al Parlamentului, ceea ce era în concordanță cu prevederea din Constituția nerevizuită;

b) în anul 2004 s-a introdus, prin art. I pct. 2 din Legea nr. 23/2004[1], *categoria miniștrilor de stat*, alături de categoria (deja prevăzută în lege) a *miniștrilor delegați*: „Din Guvern pot face parte și *miniștri de stat*, precum și *miniștri delegați* cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere".

Completarea adusă, prin introducerea funcțiilor de *ministru de stat* și, respectiv, *ministru delegat* cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, printre celelalte care intrau în alcătuirea Guvernului în conformitate cu prevederea constituțională, a fost criticată în literatura de specialitate și contestată de o parte din actorii vieții politice, întrucât această terminologie nu se regăsește în Constituție[2].

Controversa a fost soluționată de Curtea Constituțională, care, analizând criticile aduse (de două grupuri de parlamentari), precum și punctul de vedere exprimat de Guvernul de la acel moment, dând dovadă de flexibilitate în ceea ce privește alcătuirea Guvernului, a decis că „dispozițiile pentru modificarea și completarea Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor sunt constituționale", aducând argumente[3] care, doar din motive pur didactice și de spațiu, vor fi prezentate sintetic astfel:

– legiuitorul constituant a reglementat modul de alcătuire a Guvernului într-o manieră suplă;

– acest mod de alcătuire permite Guvernului să propună o structură adecvată în raport cu obiectivele pe care trebuie să le realizeze și care să fie adaptabilă cerințelor apărute în societate la diferite etape;

– legiuitorul constituant nu a reglementat într-o manieră rigidă modul de alcătuire a Guvernului prin nominalizarea tuturor ministerelor;

– utilizarea sintagmelor miniștri de stat sau miniștri delegați cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru permite deosebirea însărcinărilor lor (dacă dețin sau nu portofolii ministeriale) și identificarea specificului atribuțiilor lor.

În finalul deciziei se precizează: „Așa fiind, se impune concluzia că noțiunea de miniștri, ca de altfel și cea de membri ai Guvernului sunt utilizate în sens generic și permit, așadar, includerea în sfera lor și a funcției de ministru de stat, ministru delegat cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, ministru fără portofoliu etc.";

[1] Legea nr. 23/2004 pentru modificarea și completarea Legii nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M. Of. nr. 187 din 3 martie 2004).

[2] A se vedea D. Apostol Tofan, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 951 și opiniile grupului de deputați și, respectiv, de senatori care au depus sesizări privind neconstituționalitatea, cuprinse în Decizia nr. 88/2004 și în Decizia nr. 89/2004 ale Curții Constituționale (M. Of. nr. 226 din 15 martie 2004). Una dintre opiniile parlamentarilor: „Cu privire la funcția de «ministru de stat», se consideră că prin această prevedere se completează componența Guvernului cu o funcție superioară în grad funcției de ministru, care nu este prevăzută de dispozițiile art. 102 alin. (3) din Constituție, republicată, și se creează un sistem ierarhic în rândul membrilor Guvernului, ceea ce ar contraveni acestor dispoziții constituționale".
Poziția Guvernului a fost: „În conformitate cu dispozițiile art. 117 alin. (1) din Constituție, republicată, «Ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii». Calitatea de ministru și numărul miniștrilor se determină în funcție de numărul ministerelor. Pot avea calitate de miniștri și alte persoane, cum ar fi miniștri de stat, miniștri fără portofoliu, miniștri delegați, dacă prin lege organică, respectiv prin legea de organizare a Guvernului, prevăzută la art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituție, se prevăd asemenea funcții".

[3] A se vedea Decizia nr. 88/2004 și Decizia nr. 89/2004 ale Curții Constituționale, *supra cit.*

c) în anul 2008 a fost înființată funcția de *viceprim-ministru*, prin O.U.G. nr. 221/2008[1], justificarea găsindu-se chiar în titlul ei „pentru stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale". Prin aceasta s-a modificat conținutul art. 3 alin. (2) din Legea nr. 90/2001: „Din Guvern pot face parte: *un viceprim-ministru*, *miniștri de stat*, precum și *miniștri delegați*, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere";

d) conform O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative[2], aprobată cu modificări prin Legea nr. 71/2013[3], rezultă că „Din Guvern pot face parte: viceprim-miniștri, miniștri de stat, precum și miniștri delegați, cu însărcinări speciale pe lângă prim-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere".

Cu privire la funcțiile din Guvern, facem următoarele precizări:

– *primul-ministru*, conform art. 107 alin. (1) din Constituție, reluat în art. 13 din Legea nr. 90/2001, conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuțiilor legale care le revin;

– *ministrul* este *conducătorul unui minister*, așa cum rezultă din art. 35 alin. (2) și art. 46 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, sau al altor organe de specialitate organizate în subordinea Guvernului;

– calitatea de *ministru de stat* pentru unii dintre miniștrii propuși în lista Guvernului este solicitată de primul-ministru în fața Parlamentului, conform prevederilor de la art. 37 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 (prevedere introdusă în urma completărilor făcute prin Legea nr. 23/2004), rolul său fiind *coordonarea unor ministere*. La același articol și alineat al Legii nr. 90/2001 se precizează că „Ministerele care se află în coordonarea fiecărui ministru de stat se stabilesc de primul-ministru";

– rolul unui *ministru de stat* se regăsește la art. 53 alin. (4) din Legea nr. 90/2001, în urma completărilor și modificărilor aduse prin Legea nr. 23/2004: „*Miniștrii de stat coordonează*, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, realizarea programului de guvernare acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniștrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc". Miniștrii de stat sunt personalități numite în aceste funcții atât pentru a conduce un grup de ministere, cât și pentru a reprezenta partidele coalizate la nivel guvernamental[4];

– rolul unui *ministru delegat* nu este precizat în lege, mențiunea generală de la art. 3 alin. (2) „cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru", aplicabilă la toate cele trei funcții (viceprim-ministru, ministru de stat și miniștri delegați), neaducând nicio lămurire cu privire la atribuțiile lor. În literatura de specialitate s-au făcut aprecieri cu privire la acestea, și anume că miniștrii delegați realizează însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, astfel că acesta stabilește și deleagă atribuțiile speciale care le revin acestora[5]. În acord cu opiniile exprimate, rămâne ca astfel de „*însărcinări speciale*" să fie definite doar de primul-ministru[6].

Pentru funcția, rolul și activitatea unui *viceprim-ministru* se prevedeau următoarele: viceprim-ministrul dispune de un aparat propriu de lucru (care face parte din aparatul de lucru al Guvernului) și coordonează activitățile unor autorități și instituții publice; structura

[1] O.U.G. nr. 221/2008 pentru stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale (M. Of. nr. 882 din 24 decembrie 2008), aprobată prin Legea nr. 186/2009 (M. Of. nr. 368 din 1 iunie 2009).
[2] M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012.
[3] M. Of. nr. 171 din 29 martie 2013.
[4] C. Manda, *op. cit.*, p. 134.
[5] M. Voican, R.C. Voinea, *Drept administrativ. Partea generală. Caiet de seminar*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 76.
[6] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 372.

organizatorică şi statul de funcţii al aparatului de lucru şi faptul că este ajutat în activitate de unul sau mai mulţi consilieri de stat [art. 3 alin. (3)-(5) din Legea nr. 90/2001]. Ulterior, prin O.U.G. nr. 96/2012 şi Legea nr. 132/2012 au fost abrogate alin. (3) şi (4) ale art. 3 din Legea nr. 90/2001, astfel că rolul său este vag definit prin menţiunea generală precizată mai sus la ministrul delegat, atribuţiile, organizarea activităţii şi modul de lucru rămânând nedefinite în lege.

5.2.2. Structura Guvernului României

Structura Guvernului se deduce din *hotărârea Parlamentului* prin care se acordă încredere noului Guvern[1] sau, după caz, din hotărârea de aprobare a schimbării structurii şi compoziţiei politice a Guvernului[2]. În aceste acte, publicate în Monitorul Oficial, *sunt menţionaţi titularii funcţiilor de prim-ministru, viceprim-ministru, miniştri, miniştri de stat şi miniştri delegaţi*, aşa cum sunt nominalizaţi în Lista Guvernului României, din care se pot identifica şi ministerele formate.

Numărul ministerelor şi denumirea lor nu sunt stabilite prin nicio reglementare. Ele au suportat schimbări de la un Guvern la altul, în funcţie de modul cum au apreciat candidatul la funcţia de prim-ministru (care alcătuieşte lista membrilor propuşi pentru funcţia de ministru) şi partidul majoritar sau coaliţia majoritară din Parlament că se va putea realiza mai bine programul politic de guvernare. În acest sens este şi prevederea art. 36 din Legea nr. 90/2001: „Ministerele şi miniştrii se aprobă de Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare şi întregii liste a Guvernului, la învestitură".

Formularea lineară din propoziţia din Constituţie („Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniştri şi alţi membri stabiliţi prin lege organică"), fără nicio altă precizare, a generat un curent în literatura de specialitate care a afirmat că „prin această dispoziţie este prevăzută *structura Guvernului*, din formularea normei constituţionale rezultând că s-a urmărit reglementarea unui *Guvern fără scară ierarhică interioară*"[3].

Semnificaţia expresiei „fără scară ierarhică interioară" pune în evidenţă faptul că „toţi membri Guvernului se află pe poziţie de egalitate, între aceştia stabilindu-se exclusiv raporturi de colaborare"[4]. În acelaşi sens este şi precizarea din art. 107 alin. (1) din Constituţie: „Primul-ministru conduce Guvernul şi coordonează activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuţiilor legale care le revin". Din această dispoziţie rezultă că modalitatea de conducere şi coordonare aleasă de primul-ministru trebuie să fie de o asemenea manieră, încât să respecte atribuţiile care le revin prin lege tuturor membrilor Guvernului, astfel încât să nu se „substituie unui ministru, impunând o anume linie politică, şi nu linia politică a programului acceptat de Parlament"[5] şi între el şi ceilalţi să nu apară raporturi de subordonare[6].

Prin adoptarea Legii nr. 90/2001 (care a înlocuit precedenta reglementare de organizare şi funcţionare a Guvernului – Legea nr. 37/1990) şi prin modificările şi completările ce i s-au adus ulterior, pentru primul-ministru s-a alocat o secţiune specială (Secţiunea a 4-a de la Capitolul I din Legea nr. 90/2001), iar acesta a primit şi alte atribuţii. O scurtă trecere în revistă a lor, cuprinse în art. 13-19 (dedicate funcţiei de prim-ministru), în art. 27 şi art. 53 din forma actuală a Legii nr. 90/2001, arată următoarele:

---

[1] A se vedea, de exemplu, Hotărârea Parlamentului României nr. 45/2015 pentru acordarea încrederii Guvernului.

[2] A se vedea, de exemplu, Hotărârea nr. 44/2014 privind modificarea structurii şi compoziţiei politice a Guvernului României (M. Of. nr. 911 din 15 decembrie 2014).

[3] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 365; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 191.

[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 171 şi urm.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 393.

[6] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 172.

– este *vicepreşedintele Consiliului Suprem de Apărare a Ţării* şi exercită toate atribuţiile care derivă din această calitate (care nu era cuprinsă în Legea din 1990 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului, dar a fost prevăzută, la scurt timp, în Legea privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării[1]);

– *prezintă Camerei Deputaţilor şi Senatului rapoarte şi declaraţii* cu privire la politica Guvernului şi *răspunde la întrebările ori interpelările* care îi sunt adresate de către deputaţi sau senatori, conform art. 16 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 (ceea ce nu era prevăzut în legea din 1990, dar este în Constituţie);

– primului-ministru îi revine atribuţia de *a hotărî* în cazul în care „nu se realizează consensul" la adoptarea hotărârilor şi ordonanţelor adoptate de Guvern [a se vedea art. 27 alin. (1) din Legea nr. 90/2001], prin comparaţie cu cea de *a-şi da acordul* la adoptarea hotărârilor şi regulamentelor (prevăzut în vechea lege);

– s-a reintrodus atribuţia de *„conducere nemijlocită" a activităţii miniştrilor de stat*. Această atribuţie, prevăzută în art. 19 din Legea nr. 37/1990, nu a mai fost cuprinsă în forma iniţială a Legii nr. 90/2001 (întrucât nu se prevedea nici funcţia de ministru de stat), dar a fost reintrodusă [prin Legea nr. 23/2004, constituind acum alin. (4) al art. 53 din Legea nr. 90/2001] ca urmare a revenirii la funcţia de ministru de stat.

Prin toate acestea apreciem că:

a) în prezent primul-ministru are o altă poziţie în Guvern, prin care *i s-au sporit considerabil prerogativele*[2] faţă de poziţia consacrată prin Constituţie şi prin varianta iniţială a Legii nr. 90/2001;

b) este tot mai evidentă tendinţa legiuitorului de a crea *o structură ierarhică interioară în Guvern*, fapt arătat şi bine argumentat în literatura de specialitate, astfel:

1. Guvernul României, analizat din perspectiva legii sale organice, în prezent, apare ca un Guvern cu *structură ierarhică* sau *biorganică*, şi *nu simplă* sau cu *structură uniorganică*, aşa cum au fost unele dintre Guvernele anterioare. Elementul esenţial al acestei structuri ierarhice este dat, mai întâi, de *autoritatea efectivă exercitată de primul-ministru*, în conformitate cu prevederile constituţionale ale art. 107 alin. (1).

Sunt şi alte elemente care fac Guvernul un organism structurat şi ierarhizat[3]:

– Guvernul are organizat un *nivel intermediar constituit din miniştri de stat*, ca nivel ierarhic între membrii săi;

– urmează *miniştrii*, personalităţi însărcinate cu conducerea unui minister;

– *miniştrii delegaţi*, o altă categorie de membri ai Guvernului, care nu au o totală autonomie;

– *secretarii de stat* şi *subsecretarii de stat*, care nu participă de drept la şedinţele Guvernului;

2. se consideră în continuare că opţiunea pentru un *Guvern cu structură ierarhică interioară* s-ar părea că răspunde mai bine rezultatului obişnuit al alegerilor parlamentare generale în România postcomunistă, în care sistemul coaliţiilor politice s-a consolidat[4].

5.3. Organizarea şi funcţionarea Guvernului

5.3.1. Precizări preliminare

Rolul, funcţiile şi atribuţiile acestei autorităţi publice a puterii executive pot fi îndeplinite şi, respectiv, exercitate numai printr-o *organizare adecvată*, *flexibilă* şi *adaptabilă* la nece-

[1] Legea nr. 39/1990 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Suprem de Apărare a Ţării, înlocuită cu Legea nr. 415/2002 (M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002).
[2] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 172.
[3] A se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 134.
[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 196.

sitățile majore ale fiecărei perioade de guvernare. Pentru aceasta, legiuitorul constituant a prevăzut în Legea fundamentală, la Titlul III („Autoritățile publice"), un capitol special – Capitolul III („Guvernul") –, unde sunt prevăzute numai elemente de principiu privind Guvernul. Astfel, la art. 102 alin. (3) este inclusă o singură prevedere referitoare la alcătuirea acestui organism, lăsând pe seama legiuitorului să stabilească într-o lege organică elementele de detaliu privind organizarea şi funcționarea. În acest sens, elementele de bază sunt stabilite în legea dedicată Guvernului – Legea nr. 90/2001 –, la Capitolul I „Organizarea şi funcționarea Guvernului". Aici sunt cuprinse prevederile specifice stabilite de legiuitor, în două secțiuni cu denumiri semnificative: Secțiunea a 5-a „Organizarea aparatului de lucru al Guvernului" şi Secțiunea a 6-a „Funcționarea Guvernului". Dintr-o astfel de grupare rezultă că „Guvernul este determinat ca un organ cu existență proprie, distinctă de cea a membrilor săi şi care se traduce prin instituția şi autoritatea Guvernului"[1].

În afara celor menționate până acum, se remarcă o prevedere importantă care se referă efectiv la subiectul în discuție (chiar dacă este cuprinsă în Secțiunea 1 „Rolul şi funcțiile Guvernului"): „Guvernul se organizează şi funcționează în conformitate cu prevederile constituționale, având la bază Programul de guvernare acceptat de Parlament" [art. 1 alin. (3) din Legea nr. 90/2001]. O astfel de prevedere permite o anumită flexibilitate în ceea ce priveşte alcătuirea Guvernului, precum şi posibilitatea de reorganizare pe parcurs, astfel încât să se adapteze la cerințele economico-sociale şi politice ale fiecărei etape, dar cu două condiții: *să păstreze linia programului de guvernare acceptat de Parlament la învestire şi să respecte prevederile constituționale şi legale.*

Cu privire la alcătuirea, structura şi organizarea Guvernului, pe de o parte, şi a ministerelor, pe de altă parte, este util de menționat că *ministerele sunt considerate entități diferite*, cu relații şi raporturi bine stabilite între ele şi între ele şi Guvern, şi sunt tratate distinct atât de legiuitorul constituant, cât şi de legea specială. Astfel, dacă Guvernului i s-a dedicat Capitolul III din Constituție, ministerele sunt cuprinse la Capitolul V, intitulat „Administrația publică", respectiv la Secțiunea „Administrația publică centrală de specialitate", cu precizarea că „Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului" [art. 116 alin. (1) din Constituție]. La fel s-a procedat şi în Legea nr. 90/2001, unde organizarea şi funcționarea ministerelor sunt cuprinse la un capitol distinct, Capitolul II. Aici, la art. 34 alin. (1), se prevede că „Ministerele sunt organe de specialitate ale administrației publice centrale care realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora" (lor le este dedicată o secțiune la Tema 8).

După cum se vede, pentru Guvern şi pentru ministere sunt cuprinse dispoziții speciale la capitole diferite din Legea fundamentală, dar aceasta nu înseamnă că Guvernul are „o natură juridică specială, în comparație cu administrația publică (...). Textul constituțional pune în aceeaşi poziție atât Guvernul, cât şi celelalte organe ale administrației publice în ceea ce priveşte controlul parlamentar asupra activității lor"[2]. Afirmația este susținută de prevederea art. 111 alin. (1) din Constituție (referitor la controlul parlamentar) şi de faptul că miniştrii (conducătorii autorităților/organelor publice centrale de specialitate) fac parte din Guvern, aspect care evidențiază o legătură intrinsecă între Guvern şi ministere. Ca atare, Guvernul este parte componentă a executivului, dar are şi caracter de autoritate (organ public) a administrației publice centrale, aşa după cum s-a arătat şi la rolul Guvernului (are rol politic şi administrativ).

5.3.2. Organizarea Guvernului

Atribuțiile care revin Guvernului prin Constituție şi prin legea organică nu se pot exercita fără un „serviciu" sau „*aparat de lucru*" adecvat, care este prevăzut în Legea nr. 90/2001

[1] C. Manda, *op. cit.*, p. 133.
[2] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 264 şi urm.

la Capitolul I, Secțiunea a 5-a: „Organizarea aparatului de lucru al Guvernului". La art. 20 din lege se prevede că „Aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din Secretariatul General al Guvernului, Cancelaria Primului-Ministru, departamente şi alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului".

a) Secretariatul General al Guvernului, conform art. 22 din lege, este condus de *secretarul general al Guvernului*, care poate avea *rang de ministru*, şi asigură derularea operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice şi tehnice ale activității Guvernului, precum şi reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătoreşti.

Pentru organizarea şi atribuțiile Secretariatului General al Guvernului se adoptă o hotărâre a Guvernului. Într-o astfel hotărâre[1], la art. 1 se precizează că Secretariatul General al Guvernului funcționează ca *instituție publică cu personalitate juridică în subordinea primului-ministru* şi se reiterează rolul său (aşa cum este precizat şi în art. 22 din Legea nr. 90/2001), în sensul în care acesta rezolvă şi problemele organizatorice, juridice, economice şi tehnice ale activității primului-ministru şi îl reprezintă şi pe primul-ministru în fața instanțelor judecătoreşti.

În cuprinsul H.G. nr. 405/2007 se menționează că Secretariatul General al Guvernului este condus de un *secretar general*[2], cu rang de ministru, ajutat de un secretar general adjunct, cu rang de secretar de stat, precum şi, după caz, de unul sau mai mulți secretari de stat, numiți, respectiv eliberați din funcție prin decizie a primului-ministru.

La art. 2 din H.G. nr. 405/2007 sunt precizate *funcțiile îndeplinite de Secretariatul General*:

– *funcția de autoritate* – care se exercită în domeniul asigurării respectării procedurilor, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de acte normative spre adoptare;

– *funcția de strategie* – prin care se asigură realizarea sistemului de planificare şi formulare a politicilor publice la nivelul administrației publice;

– *funcția de reglementare* – prin care se asigură realizarea cadrului juridic specific în domeniile pe care le coordonează, în conformitate cu prevederile legale;

– *funcția de reprezentare* – prin care se asigură reprezentarea Guvernului, a structurilor din aparatul de lucru al Guvernului sau, după caz, a altor structuri care funcționează sub autoritatea sa, în relațiile cu instituțiile şi autoritățile publice din țară, precum şi cu organismele, organizațiile sau instituțiile internaționale;

– *funcția de administrare* – prin care se asigură administrarea bunurilor proprietate publică şi/sau privată din patrimoniul său, potrivit prevederilor legale.

Rolul său este unanim recunoscut şi, conform alin. (5) al art. 22 din Legea nr. 90/2001, Secretariatul General al Guvernului asigură, prin aparatul propriu, continuitatea derulării operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, constituind *elementul de legătură şi stabilitate al guvernării.*

Atribuții principale ale acestei instituții publice sunt numeroase şi rezultă din art. 3 din H.G. nr. 405/2007. Ele se referă, ca exemplu, la: stabilirea cadrului general pentru definirea priorităților Guvernului; realizarea activităților necesare pentru pregătirea şi organizarea şedințelor Guvernului şi definitivarea proiectelor de acte normative adoptate; inițierea şi avizarea, după caz, a proiectelor de acte normative în domeniul său de activitate; asigurarea, în domeniul său de activitate, a relației cu Parlamentul şi cu ministerele, precum şi cu celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale; stabilirea cadru-

[1] Hotărârea nr. 405/2007 privind funcționarea Secretariatului General al Guvernului (M. Of. nr. 302 din 7 mai 2007), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] De exemplu, prin Decizia prim-ministrului nr. 297/2015, domnul Sorin Sergiu Chelmu a fost numit în funcția de secretar general al Guvernului, cu rang de ministru, iar domnul Ion Moraru a fost eliberat din funcția de secretar general al Guvernului, cu rang de ministru (M. Of. nr. 859 din 18 noiembrie 2015).

lui metodologic şi organizatoric pentru sistemul de planificare, elaborare şi implementare a politicilor publice la nivelul ministerelor şi al altor organe de specialitate ale administraţiei publice centrale; asigurarea publicării instrumentelor de prezentare şi motivare a hotărârilor, ordonanţelor de urgenţă şi ordonanţelor adoptate pe pagina de internet a Guvernului etc.

Structura organizatorică a Secretariatului General al Guvernului se stabileşte prin decizie a primului-ministru, cea în vigoare fiind Decizia nr. 306/2009[1], în care sunt prevăzute cabinete, departamente, direcţii, servicii etc.

b) Cancelaria Primului-Ministru este una dintre componentele aparatului de lucru al Guvernului care a suportat în timp mai multe transformări, desfiinţări şi reînfiinţări.

Ca entitate, este cunoscută şi la noi încă din perioada statelor feudale româneşti. În scopul întocmirii documentelor, Domnii au avut o *cancelarie* chiar de la întemeierea Statelor române. Personalul acesteia, compus din grămătici, dieci sau logofeţi în Ţara Românească şi dieci, grămătici, pisari sau uricari în Moldova, a fost condus de marele logofăt[2].

Actualmente, Cancelaria Primului-Ministru este reînfiinţată în urma modificărilor aduse Legii nr. 90/2001 printr-o ordonanţă de urgenţă[3], iar organizarea, funcţiile şi atribuţiile sunt stabilite prin decizie a primului-ministru[4].

Cancelaria este o *structură fără personalitate juridică, în subordinea directă a primului-ministru, condusă de şeful cancelariei*, cu *rang de ministru*, care emite ordine şi instrucţiuni, în condiţiile legii. Cancelaria are *funcţii* de strategie, de reprezentare şi de autoritate de stat şi o serie de *atribuţii specifice* rolului său (de exemplu, asigură asistenţa necesară primului-ministru, precum şi ministerelor, departamentelor şi altor instituţii guvernamentale; asigură şi coordonează producerea integrată şi unitară a mesajului public guvernamental şi coordonează răspândirea informaţiilor publice prin toate mijloacele de comunicare; soluţionează solicitările şi petiţiile adresate primului-ministru şi Cancelariei Primului-Ministru de către persoanele fizice şi juridice etc., precizate la art. 3 din Decizia nr. 105/2013).

c) În structura aparatului de lucru al Guvernului mai sunt *departamentele*. Acestea, ca şi Cancelaria Primului-Ministru, *nu au personalitate juridică*. Prin intermediul lor se asigură coordonarea unor domenii de interes general în vederea exercitării atribuţiilor Guvernului, aşa cum precizează art. 23 alin. (1) din Legea nr. 90/2001.

5.3.3. Funcţionarea Guvernului

Fiind un organ colegial, Guvernul îşi desfăşoară activitatea numai *în şedinţe*, prin întrunirea majorităţii membrilor săi[5], care, aşa cum prevede Legea nr. 90/2001, *se desfăşoară, de regulă, periodic (săptămânal)* sau ori de câte ori este nevoie şi sunt *convocate şi conduse de primul-ministru*.

În ceea ce priveşte *tematica generală*, „În cadrul şedinţelor se dezbat probleme ale politicii interne şi externe ale ţării, precum şi aspecte privind conducerea generală a administraţiei publice, adoptându-se măsurile corespunzătoare" [art. 25 alin. (2) din Legea nr. 90/2001], ceea ce arată „cum legiuitorul organic circumscrie câmpul de acţiune al Guvernului la rolul acestuia stabilit de art. 102 alin. (1) din Constituţia republicată"[6].

---

[1] Decizia nr. 306/2009 pentru aprobarea structurii organizatorice şi a numărului maxim de posturi ale Secretariatului General al Guvernului (M. Of. nr. 147 din 9 martie 2009).

[2] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 130.

[3] O.U.G. nr. 16/2012 privind stabilirea unor măsuri de organizare în cadrul administraţiei publice centrale (M. Of. nr. 314 din 10 mai 2012), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 132/2012 (M. Of. nr. 498 din 19 iulie 2012).

[4] Decizia nr. 105/2013 privind stabilirea atribuţiilor Cancelariei Primului-Ministru (M. Of. nr. 82 din 7 februarie 2013).

[5] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 113.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 229.

Printre *participanți* la aceste ședințe se numără:

– membrii de drept ai Guvernului (primul-ministru, viceprim-miniștrii, miniștrii de stat, miniștrii, miniștrii delegați);

– secretarul general al Guvernului;

– invitați ai primului-ministru (secretari de stat, conducători ai unor organisme de specialitate din subordinea Guvernului, alte persoane a căror prezență ar fi utilă etc.), în funcție de tematica dezbaterilor;

– Președintele României, care, așa cum se prevede la art. 87 din Legea fundamentală, poate participa la ședințele Guvernului în două circumstanțe[1]: din proprie inițiativă și, respectiv, la invitația primului-ministru, în ambele cazuri ședințele fiind *prezidate de Președinte*.

Cu privire la cei doi termeni utilizați – *prezidare*, respectiv *conducere* a ședinței – în asociere cu Președintele, respectiv cu primul-ministru, se consideră că „s-a vrut să se consacre, prin cele două noțiuni diferite, și două instituții diferite: *conducerea* este un atribut al șefului organului colegial, care este primul-ministru, din care derivă și altele, de exemplu, *semnarea* actelor emise de Guvern în ședința respectivă, și *prezidarea* care aparține șefului statului, care este în același timp și șef al executivului, ca și Guvernul însuși, care nu exclude conducerea și nici nu schimbă natura juridică a ședințelor la care participă"[2].

În cadrul ședințelor se pot adopta acte ale Guvernului *în prezența majorității membrilor săi*. Hotărârile și ordonanțele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăște primul-ministru [art. 27 alin. (1) din Legea nr. 90/2001].

Referitor la participarea Președintelui țării la unele ședințe ale Guvernului, ar fi de menționat că aceasta intră în tradiția pământului, întrucât „Domnii se deplasau adesea în Țară, din primăvară până în toamnă, rezolvând, împreună cu boierii, problemele administrative și judecătorești. Era o tradiție voievodală, explicabilă prin dorința unui contact direct cu țara și prin caracterul harismatic al puterii domnești. În Capitală, Domnul ținea ședințe cu Sfatul în cuprinsul Curții, în una dintre sălile numite divan"[3], denumire folosită pentru sala consiliului, întrucât „odată cu accentuarea dominației otomane, termenul «Divan» se utilizează în locul aceluia de «Sfat», fără ca termenul de «Sfat» să dispară vreodată cu totul"[4].

Guvernul, în cadrul activității executivului, *acționează pentru organizarea executării și executarea în concret a legilor și a celorlalte acte normative*, reprezentând una dintre activitățile fundamentale – alături de cea legislativă și judecătorească –, aceasta fiind una „*secundum legem*", respectiv realizată în baza legii și în scopul aplicării ei. Acest caracter al activității executivului are drept consecință cuprinderea în conținutul oricărui act administrativ a temeiului legal, respectiv actul normativ care conferă autorității publice competența materială, teritorială și personală să îl emită sau să îl adopte[5].

În mod cert, Guvernul și ministerele din subordine sunt autorități administrative care dețin un aparat birocratic de specialitate, prin intermediul căruia pot face față cerințelor unei societăți în permanentă schimbare. Totodată, Guvernul deține resursele materiale, umane și financiare pentru a soluționa problemele societății. Ca urmare a acestor evidențe, rolul și importanța autorităților executive au crescut în ultimele decenii, puterea executivă având tendința de a domina celelalte două puteri[6].

---

[1] A se vedea Șt. Deaconu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 814 și urm.

[2] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 383.

[3] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 129.

[4] *Idem*, p. 127. La nota 360 de la subsolul p. 127 se găsește explicitarea termenului „divan": este de origine turcească, însemnând, între altele, consiliul Sultanului.

[5] E. Popa, *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 72.

[6] B. Dima, E.S. Tănăsescu, *Reforma constituțională. Analize și proiecții. Raportul comisiei pentru o nouă Constituție*, Ed. Universul Juridic, București, 2012, p. 127.

§6. Primul-ministru. Poziție, rol, desemnare, statut și atribuții

6.1. Precizări preliminare

În Constituțiile României dinaintea celui de-al Doilea Război Mondial (1866, 1923 și 1938), puterea executivă aparținea (Domnitorului) Regelui, care o exercita prin Guvern[1], aceasta fiind o continuare a tradiției, menționată și în primele încercări de organizare constituțională – Regulamentele Organice din cele două Principate (Țara Românească și Moldova), în care se preciza că „Domnitorul este șeful funcțiunii executive"[2]. În aceste Legi fundamentale ale țării, „primul-ministru nu se profila ca un organ distinct de Consiliul de Miniștri"[3] și abia în Constituția din 1923 este menționat *președintele Consiliului de Miniștri*, iar la art. 93 se prevedea că „miniștrii întruniți alcătuiesc Consiliul de Miniștri, care este prezidat, cu titlu de președinte al Consiliului de Miniștri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului"[4].

În doctrină, în alcătuirea acestui organ colectiv, primul-ministru a fost considerat „un *primus inter pares* în exercitarea funcțiilor autorității guvernamentale"[5], cu sensul de *primul între egali* sau, cum mai este acceptat în literatura de specialitate, *primul între ceilalți* sau *între acesta și ceilalți membri ai Guvernului nu se stabilesc raporturi de subordonare*[6].

În lume, „cât privește șeful guvernului, el se prezintă sub denumiri diferite, precum prim-ministru, președinte, pentru că și guvernul are denumiri diferite"[7], iar prin prisma dreptului comparat, „trebuie reținut că diferențierea între șeful guvernului și membrii guvernului este evidentă pretutindeni, șeful guvernului fiind figură juridică distinctă în cadrul oricărui guvern (cu excepția situațiilor în care funcția este exercitată nemijlocit de către șeful de stat)"[8].

În România, în perioada comunistă s-a folosit și noțiunea de *Consiliu de Miniștri* și de *prim-ministru*[9], dar rolul său era limitat la ceea ce permiteau Constituțiile epocii. După 1990, în conformitate cu Constituția adoptată în 1991, revizuită în 2003, „alături de Președintele României, Guvernul reprezintă al doilea element al puterii executive", aici „primul-ministru fiind un *primus inter pares* în exercitarea funcțiilor autorității guvernamentale"[10].

6.2. Poziția și rolul primului-ministru

Actualmente, figura centrală – politic și administrativ – a Guvernului este reprezentată de persoana primului-ministru[11]. Primul-ministru al României deține o poziție importantă și specială, de vârf în structura organizatorică a puterii executive[12]. Atât din prevederile Constituției, cât și din cele ale Legii nr. 90/2001 rezultă că primul-ministru al Guvernului

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 101.
[2] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 211.
[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 219.
[4] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 101.
[5] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 74; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 219; C. Manda, *op. cit.*, p. 142. Expresia *primus inter pares* are înțelesul de *primul între egali*, conform Gh. Alexandrescu, *Latine dicta. Citate și expresii latinești*, Ed. Albatros, București, 1992, p. 173.
[6] Pentru aceste sensuri, a se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 172.
[7] I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 434.
[8] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. II, p. 236.
[9] A se vedea art. 80 din Constituția din 1965, republicată (B. Of. nr. 65 din 29 octombrie 1986), cu modificările ulterioare.
[10] I. Vida, *op. cit.*, p. 74.
[11] E. Bălan, *op. cit.*, p. 88.
[12] D. Valea, *Drept constituțional și instituții politice – în dreptul român și comparat*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 164.

are o poziție juridică deosebită, determinată de *modul de desemnare, de înlocuire* și *de atribuțiile pe care acesta le are*[1].

Rolul emblematic pentru primul-ministru este prevăzut în Constituție, la art. 107 alin. (1) precizându-se că „Primul-ministru *conduce Guvernul* și *coordonează activitatea membrilor acestuia*, respectând atribuțiile ce le revin" (s.n.). Celelalte roluri ce îi revin se deduc din Legea fundamentală și din legea organică și vor fi menționate la atribuțiile sale.

Conform unei proaspete opinii din doctrină, primul-ministru este figura centrală și unul dintre centrii-cheie ai deciziilor politice și guvernamentale. Caracteristică pentru premierii României postcomuniste este existența unui potențial uriaș de acumulare a puterii, din fericire imposibil de atins în practica instituțională[2].

6.3. Desemnarea și statutul primului-ministru

Președintele României este singurul abilitat să desemneze un candidat pentru funcția de prim-ministru[3], atribuție pe care o exercită în conformitate cu prevederea de la art. 85 alin. (1) din Constituție, dar numai în urma consultărilor cu partidele parlamentare. Dacă Parlamentul acceptă lista Guvernului și Programul de guvernare propus, *candidatul devine prim-ministru în baza votului de încredere acordat de Parlament și a numirii Guvernului prin decret al Președintelui.*

Statutul primului-ministru este *construit în bună parte pe baza prevederilor statutului membrilor Guvernului* (a se vedea §2 de mai sus): aceleași condiții pentru funcția de membru al Guvernului; aceleași incompatibilități de ordin constituțional și de ordin legal; același mod de a depune jurământul în fața Președintelui; aceleași modalități de încetare a funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării și a unor prevederi constituționale specifice funcției [a se vedea art. 107 alin. (3)]; același mod de urmărire penală.

Diferențele de statut constau în următoarele:

a) În *atribuțiile care revin funcției de prim-ministru.* În Legea fundamentală, primului-ministru i s-a alocat, la capitolul dedicat Guvernului, un articol special, art. 107, iar în Legea nr. 90/2001 o secțiune întreagă ce cuprinde 7 articole (art. 13-19), la care se adaugă și precizările de la art. 27 și art. 54 (a se revedea pct. 5.2.2 din actuala temă), toate cu referire la atribuțiile sale. Atribuțiile vor fi precizate imediat, la punctul următor al acestei subsecțiuni.

b) În faptul că, potrivit art. 107 alin. (2) din Constituție, *primul-ministru nu poate fi revocat de Președinte*, așa cum se întâmplă în cazul miniștrilor. Condițiile de încetare a calității de membru al Guvernului, cu excepția revocării (așa cum a prevăzut Constituția), sunt aplicabile și primului-ministru, în conformitate cu alin. (3) al art. 107 din Legea fundamentală, și sunt enumerate mai jos așa cum sunt cuprinse la art. 106 din Constituție și la art. 5 din Legea nr. 90/2001:

– *demisie*;

– *pierderea drepturilor electorale*;

– *intrarea în stare de incompatibilitate* (a se vedea Legea nr. 161/2003 și pct. 2.1. din prezenta temă);

– *imposibilitatea exercitării atribuțiilor pe o durată mai mare de 45 de zile* [dedusă în raport cu precizarea de la art. 9 alin. (2) din Legea nr. 90/2001];

– *alte cazuri prevăzute de lege* (deces, demitere). În ceea ce privește *demiterea*, aceasta intervine dacă Guvernul este demis prin retragerea încrederii acordate de către

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 133.

[2] B. Dima, *Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și Președinte în România postcomunistă*, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 40.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 75.

Parlament, aşa cum se prevede la art. 110 alin. (2) din Constituţie, intitulat „Încetarea mandatului".

c) În *consecinţele încetării funcţiei de prim-ministru.* Acestea se concretizează în faptul că *intervine starea de interimat*, aşa cum prevăd Constituţia la art. 107 alin. (3) şi Legea nr. 90/2001 la art. 9 alin. (1), pe care îl redăm aici: „Dacă primul-ministru se află în una din situaţiile prevăzute la art. 5 sau este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile, Preşedintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuţiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilităţii exercitării atribuţiilor încetează dacă primul-ministru îşi reia activitatea în Guvern în cel mult 45 de zile".

Din analiza prevederilor constituţionale şi a celor legale, *starea de interimat pentru primul-ministru* se caracterizează prin următoarele:

1. intervine în toate situaţiile prevăzute de Constituţie, întrucât *primul-ministru nu are posibilitatea să îşi delege atribuţiile în niciun caz şi pe nicio durată*, astfel că, în împrejurările precizate de legiuitorul constituant, este obligatoriu ca el să fie substituit de o altă persoană, care devine *prim-ministru interimar*;

2. prim-ministru interimar va fi *un alt membru al Guvernului*, iar acesta va exercita atât atribuţiile de conducător la ministerul unde a fost desemnat titular, cât şi pe cele prevăzute în Constituţie şi în legile în vigoare pentru primul-ministru. Această condiţie nu este reglementată, dar se poate subînţelege, întrucât doar un membru al Guvernului (un viceprim-ministru sau un ministru) cunoaşte bine atribuţiile primului-ministru şi modul de conducere a Guvernului, iar aceştia ar trebui să fie, de regulă, dintre cei care au obţinut votul de încredere al Parlamentului la învestirea Guvernului[1];

3. interimatul intervine în două categorii de situaţii:

– în situaţiile prevăzute la art. 5 din Legea nr. 90/2001 (respectiv art. 106 din Constituţie). Acestea conduc în mod automat la încetarea funcţiei de prim-ministru şi simultan este demis şi Guvernul, aşa cum prevede art. 110 alin. (2) din Legea fundamentală. Guvernul, în alcătuirea lui, devine *demisionar*, iar primul-ministru interimar îşi va asuma atribuţiile de prim-ministru pe toată perioada până se va forma şi va fi învestit un nou Guvern;

– în situaţiile prevăzute la art. 9 din Legea nr. 90/2001 [respectiv art. 107 alin. (3) din Constituţie], când se întâlnesc două subcazuri:

~ primul-ministru este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile doar pe o durată mai scurtă de 45 de zile; acum interimatul se va încheia în momentul în care primul-ministru titular îşi reia activitatea în intervalul celor 45 de zile[2];

~ primul-ministru este în imposibilitatea de a-şi exercita atribuţiile pe o durată de peste 45 de zile, când, în conformitate cu art. 110 alin. (2) din Constituţie, intervine demiterea întregului Guvern;

4. interimatul poate fi instituit doar pe un interval de timp limitat;

5. singura autoritate îndreptăţită să instituie interimatul este Preşedintele României; prin nominalizarea din decretul emis de Preşedinte, primul-ministru interimar preia toate atribuţiile şefului Guvernului;

---

[1] De exemplu, în plan practic, premierul V. Ponta a delegat atribuţiile sale privind conducerea operativă a activităţii Guvernului vicepremierului G. Oprea, pe perioada cât premierul a fost în imposibilitate obiectivă de a conduce Guvernul. A se vedea, în acest sens, Decizia prim-ministrului nr. 184/2015 pentru exercitarea unor atribuţii, în vigoare de la 29 iulie 2015 (M. Of. nr. 565 din 29 iulie 2015). Conform acesteia, în perioada 29 iulie - 9 august 2015, domnul Gabriel Oprea, viceprim-ministru pentru securitate naţională, ministrul afacerilor interne, a exercitat atribuţiile primului-ministru privind conducerea operativă a activităţii Guvernului României.

[2] Un alt exemplu de decizie prin care vicepremierului i-au fost delegate atribuţii periodic din partea primului-ministru este Decizia nr. 162/2015 (M. Of. nr. 425 din 15 iunie 2015).

6. primul-ministru interimar conduce, de regulă, un Guvern demisionar. Există un singur caz, generat de imposibilitatea pentru primul-ministru să își exercite atribuțiile, dar pe o durată mai scurtă de 45 de zile, când Guvernul în exercițiu va fi condus de primul-ministru interimar.

d) Primul-ministru emite *decizii,* în timp ce miniștrii emit *ordine și instrucțiuni,* în condițiile legii [art. 46 alin. (3) din Legea nr. 90/2001], care trebuie să fie publicate în Monitorul Oficial.

6.4. Atribuțiile primului-ministru

Acestea sunt prevăzute de Constituție, unele dintre ele (la care s-au adus unele precizări detaliate în limitele unei legi organice) fiind reluate și de Legea nr. 90/2001, după cum urmează[1]:

a) Primul-ministru conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin. De asemenea, prezintă Camerei Deputaților sau Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului, care se dezbat cu prioritate [art. 107 alin. (1) din Constituție].

1. Prima teză a alineatului se referă la *atribuția de conducere.* Aceasta îi „conferă primului-ministru o poziție distinctă în cadrul Guvernului, care îi permite să convoace, să conducă, să suspende sau să pună capăt unei ședințe de Guvern", explicația elocventă a autorului continuând cu alte câteva acțiuni importante: „primul-ministru moderează dezbaterile, dă dreptul la cuvânt membrilor Guvernului, sintetizează punctele de vedere și supune votului soluțiile convenite, proiectele de hotărâri sau de ordonanțe, explică semnificația votului și anunță rezultatul acestuia"[2].

De asemenea, tot de aici se deduce misiunea sa de *coordonare a activității celorlalți membri ai Guvernului,* condiția impusă de legiuitorul constituant fiind ca primul-ministru să nu aibă imixtiuni în atribuțiile ce revin fiecăruia[3].

La această prevedere constituțională, în Legea nr. 90/2001, prin art. 13 alin. (1), s-a adus o completare: primul-ministru *reprezintă Guvernul* în relațiile acestuia cu Parlamentul, Președintele României, Înalta Curte de Casație și Justiție, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi, Consiliul Legislativ, Ministerul Public, celelalte autorități și instituții publice, partidele și alianțele politice, sindicatele, cu alte organizații neguvernamentale, precum și în relațiile internaționale[4].

În ceea ce privește reprezentarea în relațiile cu Parlamentul, aceasta se regăsește în însuși enunțul art. 107 alin. (1), în afară de care Constituția a mai prevăzut un capitol întreg, Capitolul IV, intitulat „Raporturile Parlamentului cu Guvernul". Dar, cât privește celelalte prevederi de reprezentare, în literatura de specialitate s-au adus argumente prin care se arată că sunt neconstituționale, după cum urmează[5]:

– reprezentarea Guvernului în raport cu Președintele – niciun articol din Constituție nu face o asemenea precizare, iar cele care referă relația Președinte - Guvern [de exemplu, art. 85, art. 87, art. 103 alin. (1), art. 107 alin. (1) și (2) etc.] nu pun în discuție o astfel de atribuție pentru primul-ministru;

---

[1] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 108 și urm. (cu precizarea că se referă la vechea lege de organizare și funcționare a Guvernului – Legea nr. 37/1990); în termeni similari, R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 86 și urm. și D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 219 și urm.

[2] Pentru alte detalii legate de conducerea ședințelor Guvernului, a se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 108.

[3] A se vedea și V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 379.

[4] A se vedea, în acest sens, și E.E. Ștefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 105.

[5] A se vedea argumentele aduse de V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 134 și urm., analiză agreată și de D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 224 și urm.

– reprezentarea Guvernului în raport cu Înalta Curte de Casație și Justiție – este în contradicție cu art. 22 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, din care rezultă că această atribuție s-a repartizat Secretariatului General al Guvernului, care „asigură reprezentarea Guvernului în fața instanțelor judecătorești". De altfel, autorul menționează și faptul că exercitarea atribuției de către primul-ministru ar fi condus la încălcarea principiului separației puterilor în stat;

– reprezentarea la Curtea Constituțională este improprie. În atribuțiile acestui organ de jurisdicție constituțională, conform art. 146 din Constituție, intră pronunțarea asupra constituționalității legilor (înainte de promulgare) și a ordonanțelor Guvernului. Raportat la Guvern, apar două situații: dacă sesizarea se face de Guvern (pentru legi elaborate și aprobate de Parlament) sau dacă sesizarea se face de o altă autoritate (de exemplu, de Președinte, Parlament etc.), iar Guvernul are calitatea de pârât;

– reprezentarea la Curtea de Conturi – nu se regăsește o astfel de prevedere constituțională; Curtea de Conturi are dreptul, la cererea uneia dintre Camerele Parlamentului, să controleze modul de gestionare a resurselor publice;

– reprezentarea la Consiliul Legislativ. Din enunțul art. 79 din Constituție, dedicat acestui organ consultativ de specialitate al Parlamentului, nu rezultă nicio trimitere la primul-ministru sau la Guvern ori la vreo relație între cele două entități și, respectiv, Consiliul Legislativ;

– reprezentarea în relațiile cu Ministerul Public – este descalificată întrucât, conform art. 131 din Constituție (referitor la rolul Ministerului Public), acest „minister" face parte din autoritatea judecătorească, și nu din puterea executivă, iar relațiile menționate ar putea fi considerate ca un amestec al executivului în cea de-a treia putere în stat, puterea judecătorească.

2. A doua teză a prevederii constituționale privește o atribuție în exercitarea căreia intervine *relația dintre Guvern și puterea legislativă, Parlamentul.* Prevederea nu are o formulare imperativă, „cu alte cuvinte, exercitarea acestei atribuții poate rămâne la latitudinea primului-ministru, fiind o competență discreționară", și în continuare, în baza unei vaste experiențe, autorul arată că o asemenea interpretare poate fi ușor infirmată de diverse „situații în care existența Guvernului este pusă în pericol", iar ceea ce părea a fi o atribuție benevolă „se transformă dintr-o simplă facultate într-o obligație"[1].

Și aici Legea nr. 90/2001 face o completare, la art. 16 alin. (1), marcată în acest text cu caractere italice: „Primul-ministru prezintă Camerei Deputaților și Senatului rapoarte și declarații cu privire la politica Guvernului și *răspunde la întrebările ori interpelările care îi sunt adresate de către deputați sau senatori*", iar la alin. (2) se precizează că *primul-ministru poate desemna un membru al Guvernului să răspundă la întrebările și interpelările adresate Guvernului.*

Obligația pentru Guvern și fiecare dintre membrii săi de a răspunde la întrebările și interpelările adresate de parlamentari este prevăzută expres la alin. (1) al art. 112 din Constituție. În ceea ce privește reprezentarea de un membru al Guvernului, așa cum s-a prevăzut în lege, se poate afirma că textul Constituției nu cuprinde o interdicție expresă sau o altă precizare referitoare la acest aspect.

b) Primul-ministru propune Președintelui României revocarea și numirea unor membri ai Guvernului, în caz de vacanță a postului sau de remaniere guvernamentală[2], iar „în exercitarea acestei atribuții, primul-ministru are o putere discreționară deplină", cu preci-

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 108.

[2] Instituția remanierii guvernamentale se află în strânsă legătură cu procedura învestirii Guvernului și cu trăsăturile generale ale relațiilor dintre Executiv și Legislativ în cadrul separației puterilor în stat – D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Sitech, Craiova, 2006, p. 520, *apud* E. Boc, *Remanierea guvernamentală cu schimbarea compoziției politice și a programului de guvernare*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(34)/2014, p. 4.

zarea că măsura de revocare „trebuie motivată, fie şi de ineficienţa acţiunii respectivului membru al Guvernului"[1].

c) Primul-ministru are dreptul să invite Preşedintele României să ia parte la şedinţele Guvernului în care se dezbat probleme de interes naţional privind politica externă, apărarea ţării, asigurarea ordinii publice, precum şi în alte situaţii, aşa după cum prevede art. 87 alin. (1) din Constituţie.

d) Primul-ministru contrasemnează decretele emise de Preşedintele României în exercitarea atribuţiilor sale menţionate în mod expres la art. 100 alin. (2) din Constituţie, atribuţie cuprinsă şi la art. 17 din Legea nr. 90/2001. Este vorba despre decretele referitoare la: tratatele internaţionale încheiate de Preşedinte în numele României; acreditarea şi rechemarea reprezentanţilor diplomatici ai României, precum şi înfiinţarea, desfiinţarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice; mobilizarea parţială sau totală a forţelor armate; măsurile de respingere a agresiunii armate îndreptate împotriva ţării; instituirea stării de asediu sau a stării de urgenţă; conferirea de decoraţii şi titluri de onoare; acordarea gradelor militare de mareşal, general şi de amiral şi acordarea graţierii individuale.

e) Primul-ministru semnează actele adoptate de Guvernul României (hotărâri, ordonanţe), conform art. 27 alin. (3) din Legea nr. 90/2001[2].

La cele de mai sus, în Legea nr. 90/2001 s-au mai sunt adăugate alte câteva atribuţii:

f) Primul-ministru este vicepreşedintele Consiliului Suprem de Apărare a Ţării şi exercită toate atribuţiile care derivă din această calitate (art. 14), în consonanţă cu prevederea din Legea nr. 415/2002.

g) Primul-ministru numeşte şi eliberează din funcţie: conducătorii organelor de specialitate din subordinea Guvernului (cu excepţia persoanelor care au calitatea de membru al Guvernului); secretarul general şi secretarii generali adjuncţi ai Guvernului, în cazul utilizării acestor funcţii; secretarii de stat şi consilierii de stat din cadrul aparatului de lucru al Guvernului; secretarii de stat şi subsecretarii de stat; alte persoane care îndeplinesc funcţii publice, în cazurile prevăzute de lege.

h) Primul-ministru poate constitui, prin decizie, consilii, comisii şi comitete interministeriale [art. 18 alin. (1) din Legea nr. 90/2001], în scopul rezolvării unor probleme operative. Precizarea nu aduce clarificări pentru distingerea rolului şi scopului fiecărei entităţi în parte şi, prin comparare cu precizarea de la art. 12 alin. (2) din lege (Guvernul poate constitui consilii, comisii şi comitete interministeriale), se observă suprapunerea cel puţin în privinţa denumirilor acestor organe, deosebirea venind din scopul diferit al celor de la Guvern: elaborarea, integrarea, corelarea şi monitorizarea de politici.

i) În îndeplinirea atribuţiilor ce îi revin, primul-ministru emite decizii, în condiţiile legii, potrivit art. 19 alin. (1) din legea menţionată anterior.

Complexitatea funcţiei şi a atribuţiilor primului-ministru face ca acesta să aibă o *activitate continuă* la sediul executivului, spre deosebire de ceilalţi membri ai Guvernului, în cadrul sau în afara şedinţelor plenului organului colegial, strâns corelată cu activitatea aparatului propriu care îl deserveşte[3].

§7. Actele Guvernului României. Tipuri de acte

7.1. Precizări preliminare şi aspecte generale comune tipurilor de acte ale Guvernului

Analiza textului Constituţiei şi al Legii nr. 90/2001 permite să afirmăm că Guvernul României are posibilitatea să adopte *acte cu caracter juridic* (hotărâri şi ordonanţe) şi *acte*

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 109.
[2] În situaţiile în care nu există consens cu privire la adoptarea acestor acte normative.
[3] I. Santai, *op. cit.*, p. 291.

cu caracter politic (sub diverse denumiri: program de guvernare, rapoarte şi declaraţii politice)[1].

În conformitate cu art. 108 alin. (1) din Legea fundamentală, „Guvernul adoptă *hotărâri* şi *ordonanţe*" (s.n.). Actele specifice activităţii Guvernului sunt *hotărârile*, prin care acesta pune în executare legile adoptate de Parlament[2].

O prevedere importantă privind adoptarea acestor două categorii de acte se întâlneşte la art. 27 alin. (1) din Legea nr. 90/2001: „Guvernul adoptă hotărâri şi ordonanţe în prezenţa majorităţii membrilor săi. Hotărârile şi ordonanţele se adoptă prin consens. Dacă nu se realizează consensul, hotărăşte primul-ministru".

Procedura de adoptare a acestor acte a suscitat interes în rândul specialiştilor în domeniu[3], ale căror analize au arătat că formularea ridică semne de neconstituţionalitate, pentru că:

– Guvernul adoptă hotărârile şi ordonanţele, şi nicidecum primul-ministru;

– astfel de acte de o aşa importanţă, care cuprind o serie de drepturi şi obligaţii pentru cei cărora le sunt adresate spre aplicare, nu ar trebui adoptate prin consens;

– dacă nu se realizează consensul celor prezenţi (ar trebui să participe majoritatea membrilor) şi „hotărăşte primul-ministru", se pune întrebarea dacă nu s-ar putea ca, în anumite situaţii, primul-ministru să hotărască împotriva grupului care este majoritar, indiferent dacă pro sau contra? Nu se încalcă regula democratică?;

– prevederea „dacă nu se realizează consensul, hotărăşte primul-ministru" s-ar putea aplica în caz de egalitate de voturi a membrilor prezenţi, aşa cum s-a arătat în literatura de specialitate: „(...) atunci când nu se realizează consensul, fiind balotaj, este hotărâtoare poziţia primului-ministru"[4]; prin acest procedeu s-ar ieşi din impas.

Hotărârile şi ordonanţele adoptate de Guvern se semnează de primul-ministru, se contrasemnează de miniştrii care au obligaţia punerii lor în executare şi se publică în Monitorul Oficial al României.

Nepublicarea atrage inexistenţa hotărârii sau a ordonanţei [art. 27 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, care a preluat tezele de la alin. (4) al art. 108 din Legea fundamentală], în timp ce „*lipsa unei semnături atrage doar nulitatea*"[5] actului respectiv. Constituţia admite o singură excepţie pentru hotărârile care se referă la domeniul militar, acestea comunicându-se numai instituţiilor interesate.

Intrarea lor în vigoare se face conform prevederilor de la art. 11 şi art. 12 din Legea nr. 24/2000[6], având la bază art. 78 din Constituţie, intitulat „Intrarea în vigoare a legii". Astfel:

– hotărârile intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României sau ulterior, la o dată prevăzută în cuprinsul lor;

– ordonanţele emise (adoptate – *n.a.*) de Guvern în baza unei legi speciale de abilitare intră în vigoare la 3 zile de la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sau la o dată ulterioară prevăzută în textul lor;

– ordonanţele de urgenţă ale Guvernului intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I, sub condiţia depunerii lor prealabile la Camera competentă să fie sesizată, dacă în cuprinsul lor nu este prevăzută o dată ulterioară[7].

---

[1] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 402 şi Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 189 şi urm.

[2] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 332.

[3] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 113 şi urm.; A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 402, nota 4; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 235.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 402.

[5] *Idem*, p. 406.

[6] Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010), cu modificările şi completările ulterioare.

[7] În literatura de specialitate s-a exprimat şi opinia conform căreia, în ceea ce priveşte ordonanţele Guvernului, atât cele simple, cât şi cele de urgenţă, sub aspectul datei intrării în vigoare, luând locul legii prin intermediul delegării legislative, în mod automat şi acestora ar trebui să li se aplice aceleaşi reguli ca

În afara acestora, conform art. 26 alin. (2) din Legea nr. 90/2001, membrii Guvernului pot propune proiecte de hotărâri şi de ordonanţe; de asemenea, pot propune Guvernului proiecte de lege, activitate care reflectă dreptul Guvernului la iniţiativă legislativă [a se vedea art. 74 alin. (1) din Constituţie].

7.2. Hotărârile Guvernului României

Adoptarea hotărârilor apare ca necesitate:

a) din dispoziţiile exprese ale legii. Un exemplu este întâlnit la art. 22 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, care prevede expres că „Organizarea şi atribuţiile Secretariatului General al Guvernului se stabilesc prin hotărâre a Guvernului", drept pentru care s-a adoptat H.G. nr. 405/2007;

b) din formularea unor articole din lege prin care se sugerează sau din care se subînţelege nevoia explicitării modului de aplicare a legii (de exemplu, explicitare prin metodologii de aplicare).

Hotărârile se adoptă întotdeauna *în baza legii*, urmărind *punerea în aplicare sau aducerea la îndeplinire a legilor*[1]. Hotărârile Guvernului intervin numai *secundum legem* (subsecvent şi în acord cu legea, ca act al Parlamentului) şi *praeter legem* (în completarea şi dezvoltarea prevederilor legale, dar fără a depăşi cadrul stabilit de lege şi fără a adăuga la lege)[2].

Din punct de vedere al regimului juridic, hotărârile Guvernului sunt *acte juridice în vederea organizării executării legii*[3], în privinţa cărora în literatura de specialitate „este unanim admis că acestea sunt *acte administrative normative* sau *individuale*, reprezentând expresia unei competenţe originare a Guvernului, prevăzută în Constituţie, tipică pentru rolul acestuia de autoritate publică a puterii executive"[4].

Hotărârile Guvernului *cu caracter normativ* pot fi clasificate în două categorii[5]:

a) cele care stabilesc ele însele reguli juridice pe baza şi în vederea executării legii, deci sunt acte de reglementare a relaţiilor sociale din administraţia publică;

b) cele prin care se aprobă alte acte juridice, cum sunt hotărârile de aprobare a unui ansamblu de norme juridice, denumite regulamente[6], norme[7], norme metodologice[8] etc.

Dacă normele şi normele metodologice explicitează modul de aplicare a legilor, regulamentul vine cu precizări „(...) acolo unde legea respectivă, ale cărei dispoziţii le dezvoltă,

---

şi pentru legi, respectiv acestea să intre în vigoare la 3 zile de la publicare. A se vedea, în acest sens, I.N. Navroţchi, *Cu privire la data intrării în vigoare a ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului*, în Buletin de informare legislativă nr. 4/2010, p. 18. Conform aceleiaşi autoare, în anul 2010, până la data de 1 noiembrie 2010, din 90 de ordonanţe de urgenţă, doar 6 au avut prevăzută în textul lor o dată ulterioară de intrare în vigoare decât data publicării în Monitorul Oficial al României, Partea I. Cele mai multe dintre acestea conţin norme având caracter financiar (O.U.G. nr. 39/2010, nr. 59/2010, nr. 63/2010, nr. 88/2010).

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 236.

[2] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 190.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 100.

[4] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 405; I. Vida, *op. cit.*, p. 100; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 121; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 384.

[5] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 96.

[6] H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea şi prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum şi a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009).

[7] H.G. nr. 925/2006 pentru aprobarea Normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziţie publică din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziţie publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii (M. Of. nr. 625 din 20 iulie 2006), cu modificările şi completările ulterioare.

[8] A se vedea, ca exemplu, H.G. nr. 1425/2006 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor Legii securităţii şi sănătăţii în muncă nr. 319/2006 (M. Of. nr. 882 din 30 octombrie 2006).

nu a înțeles să legifereze sau nu a legiferat. (...) Aceste reglementări în Uniunea Europeană poartă denumirea precisă și exactă în dreptul public de *regulamente*, tot așa cum erau denumite și în România înainte de instaurarea dictaturii comuniste"[1].

Hotărârile *cu caracter individual*, așa cum rezultă din denumirea lor, se referă la soluționarea, în baza legii (inclusiv a Constituției), a unei probleme stricte, individuale. De exemplu, hotărârea de numire într-o funcție [de consul general[2], de prefect într-un județ[3] – numirea prefecților fiind o atribuție a Guvernului, conform art. 123 alin. (1) din Legea fundamentală] sau o hotărâre a Guvernului prin care se dă în administrare un bun proprietate publică a statului[4].

Ar mai fi de reținut și alte aspecte:

– hotărârile Guvernului *nu pot conține norme primare*[5], acestea găsindu-și locul doar în Constituție, legi organice și legi ordinare;

– hotărârile Guvernului *sunt supuse controlului judecătoresc*[6] în condițiile prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[7];

– cu privire la formularea „*organizarea executării legii*", consacrată de dispozițiile art. 108 alin. (2) din Constituție, aceasta are un sens mai larg decât cea privind aplicarea legii, și anume prin hotărâri ale Guvernului pot fi dispuse măsuri organizatorice, financiare, instituționale sau sancționatorii în vederea stabilirii cadrului necesar pentru ducerea la îndeplinire a dispozițiilor legii. Așadar, legiuitorul nu mai stabilește întotdeauna direct, prin lege, contravenții și sancțiuni, ci, chiar în sensul textului constituțional invocat, această competență revine autorității publice însărcinate cu organizarea executării legii. Această argumentare este valabilă nu numai în ceea ce privește Guvernul, ci, *mutatis mutandis*, și în cazul autorităților administrației publice locale în anumite domenii specificate expres de lege[8].

7.3. Delegarea legislativă și ordonanțele Guvernului României

7.3.1. Aspecte generale privind delegarea legislativă și ordonanțele

Ordonanțele reprezintă o *categorie specială de acte ale Guvernului*, introdusă de Constituția României adoptată în 1991, categorie care a fost menținută și în forma revizuită a Legii fundamentale din 2003, regimul juridic al acestora fiind stabilit prin art. 108 alin. (1), (3) și (4) și prin art. 115, intitulat „Delegarea legislativă".

Adoptarea de ordonanțe se poate face numai în baza delegării legislative, care „este o instituție specifică dreptului constituțional și presupune transferul de atribuții de la Parlament către executiv în anumite condiții prevăzute de legea de abilitare ori de Constituție"[9].

Delegarea legislativă nu este o noutate. Ea a fost utilizată în România și înainte de adoptarea Constituției din 1991. De exemplu, Alexandru Ioan Cuza, în Statutul dezvoltă-

[1] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 446 și urm.

[2] De exemplu, H.G. nr. 212/2014 privind numirea unui consul general (M. Of. nr. 219 din 27 martie 2014).

[3] A se vedea, ca exemplu, H.G. nr. 82/2016 privind exercitarea, cu caracter temporar, prin detașare în condițiile legii, a funcției publice de prefect al județului Argeș de către domnul Soare Cristian (M. Of. nr. 129 din 18 februarie 2016).

[4] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 384, nota 4 de la subsol; ca exemplu, H.G. nr. 229/2014 privind înscrierea în inventarul centralizat al bunurilor din domeniul public al statului și darea în administrarea Consiliului Local al Municipiului Brad, județul Hunedoara, a unui imobil aflat în proprietatea publică a statului (M. Of. nr. 230 din 1 aprilie 2014).

[5] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 121.

[6] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 100.

[7] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[8] T. Toader, *op. cit.*, p. 227.

[9] A se vedea Decizia nr. 1438/2010 a Curții Constituționale (M. Of. nr. 16 din 7 ianuarie 2011).

tor al Convenției de la Paris din 1858, a folosit pentru prima dată practica emiterii decretelor-lege – „Decretele ce până la convocarea noii Adunări se vor da de Domn (...) vor avea putere de lege"[1].

În planul reglementărilor „vom observa că instituția delegării legislative nu s-a regăsit nici în Constituția din 1866 şi nici în cea din 1923", dar „în practica de stat i s-a recunoscut puterii legislative dreptul de a lua, prin *decrete-lege*, măsurile necesare pentru conservarea statului, cu condiția ca ele să fie impuse de un caz de absolută necesitate şi să fie ratificate ulterior de către Parlament"[2]. Abia Constituția din 1965 a organizat „legiferarea într-un mod specific, dând Consiliului de Stat unele prerogative" prin care putea „să stabilească, fără a modifica Constituția, norme cu putere de lege, care se supuneau, la prima sesiune, dezbaterii Marii Adunări Naționale, potrivit procedurii de adoptare a legilor", după cum precizează aceiaşi autori.

În lume, această practică este recunoscută şi utilizată în constituțiile multor state, fiind prevăzute „unele reglementări ale delegării legislative (...)"[3].

Pentru sintagma „delegare legislativă", în doctrină s-au adus unele clarificări, dintre care aici reproducem doar două:

a) instituția delegării legislative rezumă, în esență, posibilitatea acordată de Parlament Guvernului ca, în anumite limite şi cu respectarea unor condiții, să adopte ordonanțe, acte ce conțin norme cu putere de lege[4];

b) prin delegare legislativă[5] „*nu se deleagă puterea (funcția) legislativă, ci împuternicirile din domeniul legiferării*", precizându-se că „Guvernul are o competență normativă constituțională primară şi generală, (...) privind organizarea executări legilor, prin emiterea de hotărâri. Constituția a instituit (...) posibilitatea de a i se acorda şi o competență normativă derivată dintr-o lege de abilitare, având deci un caracter limitat, specific unei competențe de atribuire. Exercitarea acestei competențe se include însă tot în sfera puterii executive, deoarece prin emiterea de ordonanțe Guvernul aduce la îndeplinire legea de abilitare, cu specificul pe care îl implică o asemenea lege în ceea ce priveşte aprecierea limitelor abilitării acordate"[6].

În privința *regimului juridic al ordonanțelor*, într-o decizie[7] Curtea Constituțională şi-a exprimat punctul de vedere arătând că analiza trebuie să înceapă „prin a califica regimul juridic al ordonanțelor adoptate de Guvern. Astfel, potrivit dispozițiilor art. 115 din Constituție, Guvernul are o competență normativă derivată fie dintr-o lege de abilitare, fie din însăşi Constituție, cu un caracter special şi limitat, specific unei competențe de atribuire. Exercitarea acestei competențe se include tot în sfera puterii executive şi constă în posibilitatea de a emite două categorii de acte normative: ordonanțe simple şi ordonanțe de urgență". Mai tranşant, s-a exprimat opinia că „ordonanța este un act administrativ aflat într-un regim juridic mixt, de drept constituțional şi de drept administrativ, spre deosebire de hotărârea de Guvern, supusă exclusiv unui regim juridic administrativ. Până în momentul aprobării efective de către Parlament, când trece din sfera actelor administrative în sfera actelor legislativului, ordonanța este şi rămâne un act administrativ, cu toate impli-

[1] C. Palade, *Caracterul politic al ordonanțelor de urgență ale Guvernului în tranziția actuală din România*, în Curentul Juridic nr. 3-4(22-23)/2005.

[2] I. Muraru, M. Constantinescu, *Ordonanța Guvernamentală. Doctrină şi jurisprudență*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000, p. 8.

[3] *Idem*, p. 12-17.

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 241.

[5] Conform unui autor, delegarea legislativă în România este o instituție a dreptului constituțional şi este de două tipuri: delegare legislativă către Guvern şi delegare legislativă către şeful statului – Şt. Deaconu, *Delegarea legislativă în România – analiză jurisprudențială*, http://www.cdcip.ro.

[6] I. Muraru, M. Constantinescu, *op. cit.*, p. 52 şi urm.

[7] Decizia nr. 1189/2011 a Curții Constituționale (M. Of. nr. 808 din 16 noiembrie 2011).

cațiile ce decurg de aici, în ceea ce privește regimul juridic aplicabil, inclusiv acțiunea în fața instanțelor de contencios administrativ"[1].

Analiza textelor constituționale cu privire la aspectele care privesc direct legiferarea permite să observăm următoarele:

– Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și *unica autoritate legiuitoare a țării* [art. 61 alin. (1) din Constituție], ceea ce „înseamnă că numai Parlamentului îi este recunoscut dreptul de a adopta norme juridice primare. Guvernul poate să facă acest lucru doar în virtutea unei împuterniciri speciale"[2];

– *împuternicirea specială* presupune ceea ce mai sus s-a numit *delegarea legislativă*, acesta fiind un atribut doar al Parlamentului, care poate adopta o *lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe*[3] *în domenii care nu fac obiectul legilor organice* [a se vedea art. 115 alin. (1) din Constituție]. Pentru „situații excepționale care fac imposibilă adoptarea unei legi de abilitare și care reclamă emiterea unor ordonanțe"[4], *împuternicirea este dată chiar de legiuitorul constituant* în Legea fundamentală, la art. 115 alin. (4) prevăzându-se că Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență;

– *necesitatea delegării legislative*, respectiv a adoptării de ordonanțe este argumentată în literatura de specialitate pentru „cazurile în care această delegare legislativă se justifică în vederea bunei funcționări a statului, a autorităților sale și a asigurării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor"[5];

– în funcție de modul de abilitare, se disting două categorii de ordonanțe: *ordonanțe adoptate în baza unei legi speciale de abilitare* sau *ordonanțe simple* ori *legale* (pentru că pot fi adoptate numai în baza unei legi) și *ordonanțe adoptate direct în baza prevederilor Constituției* sau *ordonanțe de urgență* ori, cum mai sunt denumite, *ordonanțe constituționale* (întrucât izvorul lor juridic se află direct în Constituție)[6]. Denumirile frecvent utilizate sunt cele de *ordonanțe simple* și *ordonanțe de urgență*;

– cât privește calificarea acestei categorii de acte ale Guvernului, literatura de specialitate le caracterizează ca fiind „*acte de guvernământ*" sau „*acte cu putere de lege*", intervenind mai ales în legătură cu realizarea programului politic al Guvernului. Ele au o natură juridică complexă, fiind *acte executive*, sub aspect organic (întrucât sunt adoptate de Guvern), și *acte legislative*, sub aspect material (întrucât reglementează relații sociale ce țin de domeniul legii)[7]. În acest sens, s-a precizat că „ordonanța, deși act al Guvernului, este adoptată în virtutea delegării legislative prevăzute de art. 115 alin. (1) din Constituție și în baza unei legi de abilitare adoptate de Parlament, având forța juridică a unei legi"[8];

– ordonanțele simple pentru care s-a cerut prin legea de abilitare să fie aprobate de Parlament și toate ordonanțele de urgență *se supun spre aprobare puterii legislative*. Parlamentul, conform art. 115 alin. (7) din Constituție, poate să le aprobe sau să le respingă prin lege, cu obligația de a reglementa, dacă este cazul, măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței, așa cum a prevăzut legiuitorul constituant la alin. (8) al art. 115 din Legea fundamentală;

---

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 247.

[2] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 385.

[3] Un exemplu este Legea nr. 346/2015 privind abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe (M. Of. nr. 956 din 23 decembrie 2015). În lege sunt precizate domeniile în care se pot adopta ordonanțe și durata pe care se poate face aceasta. De asemenea, se precizează că ordonanțele emise de Guvern vor fi înaintate spre aprobare Parlamentului, până la reluarea lucrărilor Parlamentului în prima sesiune ordinară a anului 2016, iar nerespectarea termenului atrage încetarea efectelor ordonanței.

[4] I. Vida, *op. cit.*, p. 101.

[5] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 130.

[6] M. Safta, *Drept constituțional și instituții politice. Vol. I. Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi și libertăți*, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 45.

[7] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 191.

[8] T. Toader, *op. cit.*, p. 238.

– dacă hotărârile Guvernului sunt supuse controlului judecătoresc în condițiile prevăzute de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, fiind acte pur administrative, practic pentru ordonanțe s-a ajuns în situația „consacrării unei unice forme de control, în fața Curții Constituționale, ca urmare a ridicării excepției de neconstituționalitate (...)"[1].

7.3.2. Ordonanțele simple

Aceste acte ale Guvernului sunt caracterizate prin următoarele:

a) pot fi adoptate numai în baza unei legi speciale, numită lege de abilitare, adoptată de puterea legislativă, iar sfera lor de reglementare se referă la *toate domeniile care fac obiectul legilor ordinare*[2].

La o sesizare a Curții Constituționale din anul 2011, aceasta a răspuns că „exigențele constituționale în abilitarea Guvernului de a emite ordonanțe în condițiile art. 115 alin. (1)-(3) din Constituție sunt următoarele: existența unei legi de abilitare din partea Parlamentului, reglementările din ordonanțe să nu privească domeniul legilor organice, ci numai domeniul legilor ordinare, pe care le pot modifica sau abroga; abilitarea de a emite ordonanțe nu poate fi decât temporară"[3];

b) trebuie să se înscrie numai în domeniul/domeniile şi până la data precizate obligatoriu în legea de abilitare [a se vedea art. 115 alin. (2) din Constituție];

c) de regulă, *nu se cere a fi aprobate de Parlament*; excepțiile sunt precizate prin legea de abilitare, dacă aceasta cuprinde în mod expres o astfel de cerință; aprobarea acestora trebuie să intervină, cel mai târziu, la termenul maxim prevăzut de legea de abilitare[4], altfel „ele devin caduce şi încetează de drept să mai producă efecte juridice de la data la care încetează delegarea legislativă"[5];

d) trebuie *publicate în Monitorul Oficial*;

e) data de la care intră în vigoare este precizată în textul ordonanței;

f) prin ele se poate modifica sau completa orice lege ordinară[6], se poate modifica şi/sau completa orice ordonanță simplă[7] sau ordonanță de urgență[8] ori se poate abroga orice ordonanță simplă;

g) de regulă, practica a dovedit că delegarea legislativă a Guvernului se face înainte de intrarea Parlamentului în vacanța parlamentară, astfel încât, pe această perioadă, Guvernul să poată interveni cu reglementări cu putere de lege, evident, în limitele prevăzute de Constituție şi de legea de abilitare. Însă, din punct de vedere al prevederilor de

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 238. O analiză contra acestei practici se găseşte în I. Deleanu, *op. cit.*, vol. II, p. 331, nota 6 de la subsol.

[2] Ca exemplu se aduce O.G. nr. 24/2014 pentru stabilirea unor măsuri privind controlul statului în domeniul construcțiilor (M. Of. nr. 638 din 29 august 2014), aprobată prin Legea nr. 35/2015 (M. Of. nr. 172 din 12 martie 2015).

[3] T. Toader, *op. cit.*, p. 241.

[4] În doctrină s-a exprimat punctul de vedere conform căruia, în cazul în care ordonanțele nu sunt supuse aprobării Parlamentului până la împlinirea termenului de abilitare, acestea devin caduce şi încetează să mai producă efecte juridice; în cazul în care ordonanța este supusă aprobării Parlamentului în termenul de abilitare şi acesta o aprobă, atunci ordonanța dobândeşte statut de lege şi va produce efecte juridice fără întrerupere. A se vedea E. Boc, *op. cit.*, 1999, p. 239.

[5] I. Vida, *op. cit.*, p. 102.

[6] Un exemplu din care rezultă modificarea unei legi: O.G. nr. 1/2016 pentru modificarea şi completarea Legii nr. 290/2004 privind cazierul judiciar (M. Of. nr. 44 din 20 ianuarie 2016).

[7] Un exemplu: O.G. nr. 11/2016 pentru modificarea şi completarea Ordonanței Guvernului nr. 26/2013 privind întărirea disciplinei financiare la nivelul unor operatori economici la care statul sau unitățile administrativ-teritoriale sunt acționari unici ori majoritari sau dețin direct ori indirect o participație majoritară (M. Of. nr. 68 din 29 ianuarie 2016).

[8] Un exemplu: O.G. nr. 6/2016 pentru modificarea art. 28 alin. (4¹) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2009 privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii şi libertatea de a furniza servicii în România (M. Of. nr. 65 din 28 ianuarie 2016).

la art. 115 alin. (1) din Constituție, nu există nicio restricție privind perioadele pentru care se face delegarea legislativă.

Nerespectarea condițiilor menționate mai sus (adoptare în baza legii de abilitare; cuprinderea unor prevederi care intră în domeniul legilor organice sau care excedează domeniile şi termenul din legea de abilitare; transmiterea lor la Monitorul Oficial nesemnate şi/sau necontrasemnate; formularea unor dispoziții neconstituționale sau în neconcordanță cu legea de abilitare) conduce la clasificarea lor ca acte neconstituționale şi efectele lor sunt nule.

7.3.3. Ordonanțele de urgență

Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență *numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată*, având *obligația de a motiva urgența* în cuprinsul acestora, astfel cum s-a prevăzut în Constituție la art. 115 alin. (4).

Situația extraordinară, menționată în textul constituțional, nu este explicitată, rămânând la latitudinea Guvernului să o identifice şi să ia măsurile necesare. Din literatura de specialitate şi din jurisprudența Curții Constituționale se aduc câteva explicații:

– reprezintă „o situație imprevizibilă, care se abate de la regulile sau aşteptările obişnuite, de natură să întrețină, să determine ori să favorizeze periclitarea interesului public, implicând, din acest motiv şi în lipsa altor mijloace constituționale imediate, măsuri urgente pentru înlăturarea sau prevenirea pericolului, aplicabile de îndată, măcar parțial"[1];

– pentru îndeplinirea cerințelor prevăzute de art. 115 alin. (4) din Constituție, este necesară existența unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public[2];

– situațiile extraordinare exprimă un grad mare de abatere de la obişnuit sau comun, aspect întărit şi prin adăugarea sintagmei „a căror reglementare nu poate fi amânată"[3].

În ceea ce priveşte *motivarea urgenței*, aceasta mai este prevăzută şi în art. 30 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă (motivare care trebuie făcută prin *note de fundamentare* – în cazul ordonanțelor şi al hotărârilor Guvernului, care ar trebui şi ele publicate în Monitorul Oficial). Într-un caz de sesizare a neconstituționalității[4], Curtea Constituțională a constatat că nici în preambulul şi nici în nota de fundamentare a O.U.G. nr. 11/2005 nu se aduc motivații întemeiate, obiective cu privire la justificarea ei şi, ca atare, „inexistența sau neexplicarea urgenței reglementării situațiilor extraordinare, de natură să justifice adoptarea unei măsuri de înlăturare a stabilității instituției legale (...), constituie în mod evident o barieră constituțională în calea adoptării de către Guvern a unei ordonanțe de urgență în sensul arătat".

Referitor la această categorie de ordonanțe, în conformitate cu dispozițiile constituționale menționate la art. 115, se pot preciza următoarele:

a) Guvernul poate adopta o ordonanță de urgență în următoarele *condiții*, întrunite în mod cumulativ[5]:

---

[1] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale – în dreptul român şi în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006, p. 705.

[2] Decizia nr. 1008/2009 a Curții Constituționale referitoare la obiecția de neconstituționalitate a Legii privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 224/2008 pentru modificarea art. 5 alin. (2) din Legea nr. 415/2002 privind organizarea şi funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009).

[3] T. Toader, *op. cit.*, p. 238.

[4] Decizia nr. 258/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 11/2005 pentru abrogarea alin. (2) al art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2002 privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor (M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006).

[5] Decizia nr. 225/2005 a Curții Constituționale referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2004 pentru modificarea Codului de procedură

– *existența unei situații extraordinare*. Cu referire la această sintagmă, Curtea Constituțională a statuat că este definită în raport cu „necesitatea şi urgența reglementării unei situații care, datorită circumstanțelor sale excepționale, impune adoptarea de soluții imediate, în vederea evitării unei grave atingeri aduse interesului public"; „interesul public lezat de caracterul anormal şi excesiv al cazurilor excepționale justifică intervenția Guvernului pe calea ordonanței de urgență (...)"[1];

– reglementarea acesteia să nu poată fi amânată;

– urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței;

b) ordonanțele de urgență:

– nu se pot adopta în domeniul legilor constituționale;

– nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile şi îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale;

– nu pot viza măsuri de trecere silită a unor bunuri în proprietate publică, aşa cum se prevede la alin. (6) al articolului menționat mai sus;

c) întotdeauna se supun spre dezbatere, *în procedură de urgență*, în vederea aprobării lor de Parlament.

În cazul în care Camerele nu se află în sesiune, *se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere sau, după caz, de la trimitere*. Această prevedere a tezei a II-a a alin. (5) al art. 115 cu privire la întrunirea Camerelor în sesiune extraordinară la inițiativa Guvernului poate fi considerată o excepție, întrucât regula este ca Parlamentul să lucreze în două sesiuni ordinare pe an (convocarea Camerelor făcându-se de preşedinții acestora) şi, în cazuri deosebite, se pot întruni în sesiuni extraordinare la cererea Preşedintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere ori a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor. Procedura de adoptare a lor este specială: dacă în termen de cel mult 30 de zile de la depunere Camera sesizată nu se pronunță asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată şi se trimite celeilalte Camere, care decide, de asemenea, în procedură de urgență;

d) Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență *şi în domeniul legilor organice*, cu excepția domeniilor precizate mai sus la lit. b), fapt confirmat de prevederea de la ultima teză a alin. (5) al art. 115 din Constituție: ordonanțele de urgență cuprinzând norme de natura legii organice se aprobă cu majoritatea prevăzută la art. 76 alin. (1);

e) aprobarea sau respingerea ordonanțelor se face printr-o lege, în care vor fi cuprinse şi ordonanțele ale căror efecte au încetat şi se vor reglementa şi măsurile necesare cu privire la efectele juridice produse pe perioada de aplicare a ordonanței[2];

f) dacă sunt aprobate de Parlament, intră în vigoare numai după publicarea lor în Monitorul Oficial.

Ca exemple menționăm: 1. O.U.G. nr. 68/2015 pentru aprobarea unor măsuri de gestionare a instrumentelor structurale din domeniul transporturilor[3] şi 2. Legea nr. 5/2016 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 53/2015 pentru stabilirea unor măsuri aplicabile în cazul apariției la frontiera de stat a României a unui aflux masiv de imigranți[4].

Ordonanțele de urgență care nu respectă condițiile precizate în paragraful de mai sus la lit. a) şi b) vor fi clasificate ca neconstituționale.

---

penală (M. Of. nr. 478 din 7 iunie din 2005).

[1] Decizia nr. 65/1995 a Curții Constituționale (M. Of. nr. 129 din 28 iunie 1995), *apud* M. Safta, *Limite constituționale ale legiferării pe calea ordonanțelor de urgență ale Guvernului*, în Buletin de informare legislativă nr. 4/2014, p. 4.

[2] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 333.

[3] M. Of. nr. 987 din 31 decembrie 2015.

[4] M. Of. nr. 24 din 13 ianuarie 2016.

7.3.4. Câteva aspecte criticabile privind ordonanțele

Problematica ridicată de delegarea legislativă este extrem de complexă, iar specialiştii în domeniu au adus în discuție numeroase situații deosebite, critice[1], dintre care aici enunțăm doar câteva:

– multe ordonanțe de urgență nu respectă cumulativ condițiile în care trebuie adoptate[2];

– pentru unele ordonanțe de urgență se precizează în conținutul lor o dată de intrare în vigoare după data publicării în Monitorul Oficial, punându-se întrebarea firească dacă într-adevăr erau de urgență;

– în ce măsură este necesar ca Guvernul să intervină cu reglementări în domeniile rezervate prin Constituție legilor organice;

– s-au identificat neconcordanțe procedurale în privința aprobării de Parlament a ordonanțelor, întrucât legile de abilitare şi legile de aprobare/respingere adoptate de Parlament, în lipsa unor precizări speciale în textul lor sau într-o altă normă şi pentru că nu se regăsesc la categoria legilor organice, sunt încadrabile în categoria legilor ordinare. Se ajunge la situația ca o ordonanță de urgență care introduce reglementări în unul dintre domeniile legilor organice (deci este, din punct de vedere al ierarhiei legilor, de nivelul legii organice) să fie aprobată printr-o lege ordinară. Soluția aplicată în Legea fundamentală este ca aprobarea să se valideze numai cu votul majorității membrilor fiecărei Camere [art. 76 alin. (1) din Constituție];

– s-au adoptat ordonanțe de urgență cu caracter individual (pentru astfel de situații trebuia adoptată o hotărâre de Guvern). Consecințele sunt neașteptate: acestea nu mai pot fi atacate în contencios administrativ, pentru că ordonanța este un act cu putere de lege adoptat de Guvern într-o relație cu Parlamentul şi, ca atare, iese din categoria actelor supuse unei astfel de forme de control [a se vedea art. 126 alin. (6) din Constituție]. Ridicarea excepției de neconstituționalitate este inaplicabilă, pentru că în acest caz trebuie administrate probe, iar legea organică a Curții Constituționale nu îi permite autorului excepției aduse în discuție să administreze astfel de probe[3]; pentru ieşirea din impas, în doctrină s-a propus ca prin Legea contenciosului administrativ să fie atacabile şi astfel de ordonanțe (având în vedere caracterul de act administrativ al ordonanței până când este aprobată de Parlament şi regimul juridic special, mixt – constituțional şi administrativ);

– prevederea ca în legea de aprobare să se reglementeze măsurile cu privire la efectele juridice produse până la aprobare în Parlament este greu sau imposibil de aplicat după ce efectele deja s-au produs;

– în perioada 1998-2013 s-a exagerat cu utilizarea acestei forme de „legiferare", adoptându-se peste 3600 de ordonanțe față de circa 6600 de legi[4];

– oricum, situația extraordinară[5] trebuie apreciată în funcție de momentul emiterii ordonanței de urgență, iar situația extraordinară nu se confundă cu starea de urgență[6].

---

[1] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 240-253; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 124-129; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 96-102.

[2] Astfel, Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 83 din 19 mai 1998 (M. Of. nr. 211 din 8 iunie 1998), a declarat neconstituțională O.U.G. nr. 22/1997 cu privire la modificarea şi completarea fostei Legi a administrației publice locale nr. 69/1991 nu pentru faptul că a intervenit în domeniul legilor organice, ci pentru că nu au existat condițiile ce caracterizează cazul excepțional, de care depinde legitimitatea constituționalității ordonanței de urgență – E. Boc, *op. cit.*, 1999, p. 244.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 246.

[4] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 388.

[5] A fost apreciată ca întrunind condițiile unei situații extraordinare „necesitatea stabilirii în timp util a unor direcții clare în ceea ce priveşte domenii extrem de importante, aşa cum este salarizarea personalului bugetar, domenii cu implicații financiare majore, şi riscul ca aceste măsuri, ca de altfel întregul program de guvernare, să nu poată fi adoptate până la începutul anului 2013, din cauze obiective determinate de desfăşurarea unor proceduri privind constituirea Parlamentului nou-ales şi a învestirii noului Guvern – M. Safta, *op. cit.*, 2014, p. 5.

[6] M. Safta, *op. cit.*, 2014, p. 5.

§8. Relația dintre Parlament și Executiv și controlul parlamentar exercitat asupra activității Guvernului

8.1. Relația Parlament - Executiv

În multe țări din lume se aplică *principiul separării puterilor în stat* (puterea legislativă, puterea executivă şi puterea judecătorească), afirmându-se tot mai des că „este vorba *mai puțin despre separare* decât despre *echilibrul puterilor*"[1] şi că „adevărata divizare se referă la *puterea care aparține Guvernului de a conduce politica națională*, utilizând aparatul administrativ de care dispune".

De altfel, potrivit lui John Locke, puterea legislativă trebuie separată de puterea executivă, însă puterea executivă şi cea federativă trebuie să fie încredințate aceluiaşi organ. Prin urmare, în viziunea gânditorului englez, teoria separației puterilor este limitată la două dintre cele trei puteri clasice. Necesitatea separării puterii legislative de cea executivă este consecința rolului legii: aceasta trebuie să fie generală, să servească interesului general al comunității, binelui public. Interesul general se opune intereselor particulare, care nu pot fi garantate şi conciliate decât dacă se supun regulii generale, întrupată de lege[2].

Cât priveşte România, în Constituția adoptată în 1991 şi revizuită în 2003, la art. 1 alin. (4) s-a consacrat faptul că „Statul se organizează pe principiul separației puterilor în stat – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democrației constituționale".

Relația Parlament - Executiv în activitatea acestor două puteri este relativ greu de formulat, evidențiat sau cuantificat. „Participarea lor la actul guvernării este complexă şi nuanțată, încât uneori este dificil de identificat cât reprezintă în guvernare intervenția legislativului şi cât cea a executivului"[3]. Aşa cum rezultă din Legea fundamentală a României, relația cuprinde două părți la fel de importante:

a) raporturile Preşedintelui României cu Parlamentul (analizate la Tema 6 privind Preşedintele) şi

b) raporturile Parlamentului cu Guvernul.

8.1.1. Raporturile Parlamentului cu Guvernul României și exercitarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului

Vom prezenta principalele aspecte ale acestor raporturi care îşi au izvorul în prevederile din Constituție şi în special în cele din Capitolul IV (intitulat „Raporturile Parlamentului cu Guvernul") cuprins în Titlul III. Raporturile Parlamentului cu Guvernul se regăsesc în activitatea curentă a celor două autorități, de la formarea şi până la căderea fiecărui Guvern în parte, perioadă în care au loc diferite intervenții cerute de viața parlamentară şi de cea executivă.

Identificăm două categorii de intervenții: a Parlamentului în activitatea Guvernului şi, respectiv, a executivului în cea a legislativului.

8.1.2. Intervenția Parlamentului în activitatea executivului și exercitarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului

Această intervenție se identifică în:

a) Parlamentul *acordă votul de încredere* Guvernului nou-format [art. 103 alin. (3)], dându-şi acordul pentru lista întregului Guvern şi pentru programul de guvernare;

---

[1] I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 270.

[2] V. Stratan, *Incursiuni în istoria teoriei separației puterii în stat*, în Analele Universității de Vest Timişoara, Seria Drept, nr. 1-2/2008, p. 247.

[3] *Idem*, p. 438.

b) Parlamentul *retrage încrederea acordată* Guvernului, în conformitate cu prevederile art. 110 alin. (2);

c) Parlamentul *poate aproba delegarea legislativă*, la cererea Guvernului, în condițiile prevăzute de Constituție;

d) Parlamentul *controlează activitatea Guvernului.*

Funcția controlului parlamentar asupra executivului are o mare pondere, intensitate și regularitate în activitatea adunărilor reprezentative. Exercitarea de către Parlament a controlului asupra Guvernului vizează, pe de o parte, acțiunile Guvernului de informare a Parlamentului, iar, pe de altă parte, intervențiile parlamentare de verificare a activității Guvernului[1]. Funcția de control al Parlamentului asupra Guvernului nu presupune că organul prin care se exercită puterea este în subordinea forului legislativ suprem, ci reprezintă doar o modalitate de conlucrare între aceste instituții ale unui stat democratic[2].

Pentru *controlul parlamentar* asupra activității Guvernului, Constituția a prevăzut câteva modalități sau instrumente. O primă categorie, constituită din cele mai frecvent utilizate, cuprinde: *informările*; *întrebările și interpelările*; *moțiunea simplă* și *anchetele parlamentare* (toate fiind și forme ale răspunderii politice a Guvernului), pe care le prezentăm imediat mai jos. O a doua categorie de modalități cuprinde *moțiunea de cenzură*, cea mai severă formă de control parlamentar și de răspundere politică, pentru care s-a repartizat ceva mai departe un punct special.

1. Controlul parlamentar prin intermediul informațiilor și al documentelor cerute Guvernului. În acest sens, la art. 111 alin. (1) din Constituție se prevede că „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora. În cazul în care o inițiativă legislativă implică modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat, solicitarea informării este obligatorie".

Această modalitate de control parlamentar presupune următoarele:

– informațiile și documentele pot fi cerute numai de entitățile menționate: de cele două Camere ale Parlamentului sau de comisiile parlamentare;

– solicitările respective trebuie înaintate la Guvern numai de președinții celor două Camere sau de președinții comisiilor parlamentare;

– obligația Guvernului de a prezenta informațiile și documentele cerute. Aceasta se poate face în scris sau prin participarea membrilor Guvernului, din proprie inițiativă sau dacă li se solicită prezența, la lucrările Parlamentului, așa cum prevede art. 111 alin. (2) din Legea fundamentală;

– solicitarea obligatorie de informații din partea Parlamentului, dacă este în analiză o inițiativă legislativă cu privire la modificarea prevederilor bugetului de stat sau a bugetului asigurărilor sociale de stat.

Sfera informațiilor în discuție, limitele la care trebuie să se oprească cererile [documente și „orice informație de interes public", așa cum prevede art. 31 alin. (1) din Constituție, care să nu intre în sfera celor care, de exemplu, privesc secrete de stat – documente clasificate], dezbaterea și votul în plenul Camerelor sau al comisiilor și alte elemente de procedură sunt detaliate în Regulamentul Camerei Deputaților, respectiv în Regulamentul Senatului[3]. Aspecte de principiu privind această modalitate de control au fost confirmate,

[1] M. Enache, *op. cit.*, p. 75.

[2] S. Popescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1033.

[3] 1. Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8/1994, republicat (M. Of. nr. 32 din 18 ianuarie 2016), cu modificările ulterioare.
La art. 208 alin. (1) se prevede: „Deputatul poate solicita de la organele administrației publice centrale și locale alese, printr-o cerere adresată președintelui Camerei Deputaților sau președintelui comisiei perma-

iar altele (de exemplu, cele care privesc unele dispoziții cuprinse în cele două Regulamente) au fost sancționate de Curtea Constituțională[1].

Termenul-limită la care trebuie răspuns la fiecare solicitare este stabilit în art. 3 alin. (2) din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială: *maxim 20 de zile de la primirea solicitării.*

Caracterizarea făcută acestui tip de control parlamentar asupra Guvernului, de unul dintre foștii președinți ai Curții Constituționale, este semnificativă: este un control atotcuprinzător și preponderent politic[2]. Sintetizat, semnificația sa ar fi: control atotcuprinzător – vizează orice acte sau fapte ale Guvernului; caracterul preponderent politic – în cadrul acestei forme de control, în principiu, nu se pot lua măsuri de ordin juridic (de exemplu, anularea unui act al Guvernului)[3].

2. Controlul parlamentar prin întrebări și interpelări. Fiecare deputat sau senator poate adresa întrebări și interpelări Guvernului și miniștrilor, așa cum a prevăzut Constituția la art. 112 alin. (1). Această modalitate de control parlamentar se referă atât la Guvern în ansamblul său, cât și la fiecare membru în parte.

Întrebările reprezintă forma cea mai simplă și cea mai folosită de control parlamentar[4] și, de asemenea, principalul mijloc de intervenție parlamentară a opoziției asupra majorității parlamentare, prin care se fac cunoscute electoratului intențiile sale parlamentare[5].

Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele cerute de aceasta sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată [art. 193 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în 2016], noțiunea de întrebare[6] având același înțeles și în Regulamentul Senatului.

Câteva elementele procedurale cuprinse în Regulamentele Camerelor:

– din două în două săptămâni, deputații, respectiv senatorii pot adresa întrebări orale membrilor Guvernului;

– fiecare întrebare trebuie să aibă un singur autor; ele pot fi adresate în scris sau oral, la care se solicită răspuns oral, răspuns scris sau răspuns scris și oral;

– Președintele Camerei are dreptul să nu admită anumite întrebări (de exemplu, care privesc probleme de interes personal sau particular ori care privesc activitatea unor persoane care nu îndeplinesc funcții publice etc.).

Exemplu de întrebare: După ani de criză economică, la nivelul țării noastre erau înregistrați în luna octombrie peste 460.000 de șomeri, iar rata șomajului a crescut ușor față de anul precedent. Una dintre măsurile necesare pentru reducerea numărului de șomeri este promovarea antreprenoriatului. (...) Vă rog să îmi comunicați care este strategia ministerului în privința promovării și dezvoltării unor programe de consiliere în domeniul

---

nente din care face parte, orice informații sau documente, în copie certificată, utile pentru desfășurarea activității sale".

2. Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea Senatului României nr. 28/2005, republicat (M. Of. nr. 152 din 29 februarie 2016).

[1] A se vedea Deciziile nr. 45/1994 și nr. 46/1994 (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994).

[2] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 113.

[3] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 194.

[4] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 389.

[5] M. Enache, *op. cit.*, p. 153.

[6] Întrebarea constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul sau celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Senatului informațiile sau documentele solicitate ori dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată [art. 159 alin. (2) din Regulamentul Senatului].

antreprenoriatului pentru persoanele fără un loc de muncă (întrebarea nr. 5892A din Camera Deputaților din data 17 decembrie 2014)[1].

Interpelarea constă într-o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Guvernul şi fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la interpelări în cel mult două săptămâni. Pentru motive temeinice, Biroul permanent al Camerei Deputaților poate acorda un singur termen de 15 zile [art. 201 alin. (2) din Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în 2016]. Conform art. 164 alin. (4) din Regulamentul Senatului, Senatul poate acorda un termen de cel mult 3 săptămâni.

Procedurile specifice interpelării sunt cuprinse tot în cele două Regulamente şi prevăd, în sumar:

– interpelările se fac în scris, de către unul sau mai mulți deputați, respectiv senatori sau de un grup parlamentar, precizându-se obiectul acestora, fără nicio altă dezvoltare;

– se prezintă în şedința publică destinată dezbaterii interpelărilor, după care preşedintele Camerei respective le transmite primului-ministru;

– Guvernul şi fiecare membru al său (sau secretarii de stat desemnați de aceştia) au obligația să participe la şedința consacrată răspunsurilor la interpelări;

– după citirea interpelării şi prezentarea ei mai detaliat, se dau răspunsurile, care pot fi urmate de replici şi intervenții ale altor parlamentari; răspunsurile la interpelările adresate Guvernului se prezintă de primul-ministru sau de reprezentantul acestuia;

– la final se poate să se adopte o *moțiune (simplă)*, prin care să se exprime poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării.

Prin comparație, se constată câteva *diferențe între întrebări şi interpelări*:

– întrebările sunt simple – se referă doar la fapte, informații, documente sau intenții ale Guvernului ori ale membrilor Guvernului; au un singur autor; sunt adresate oral sau în scris; nu sunt urmate de dezbateri; nu atrag consecințe de niciun fel (nici politice, nici juridice);

– interpelările sunt mai complexe „din punct de vedere al conținutului, al obiectului pe care îl vizează şi al răspunsurilor pe care îl presupun"[2]; pot fi adresate de unul sau mai mulți deputați, respectiv senatori ori de un grup parlamentar; îmbracă numai forma scrisă; sunt urmate de dezbateri (replici, intervenții etc.); pot avea consecințe, întrucât oricare Cameră poate adopta o moțiune simplă prin care să îşi exprime poziția cu privire la problema ce a făcut obiectul interpelării respective, aşa cum prevede art. 112 alin. (2) din Constituție.

Exemplu de interpelare: Există un algoritm de (...) în funcție de dimensiunea comunității româneşti din fiecare țară unde avem prezență românească? (interpelarea cu nr. 1710B din Camera Deputaților din data 9 decembrie 2014)[3].

Cu titlu informativ, menționăm că, în anul 2015, la Camera Deputaților s-au adresat 2.969 întrebări şi 907 interpelări.

3. Moțiunea simplă. Este unul dintre instrumentele politice utilizate frecvent de opoziție în exercitarea controlului parlamentar asupra Guvernului. Termenul „moțiune" este în general utilizat la denumirea unor hotărâri ale Parlamentului prin care se exprimă atitudinea acestuia într-o problemă discutată[4] sau este hotărârea unei adunări, adoptată prin vot, prin care aceasta îşi exprimă atitudinea ori voința asupra unei probleme determinate[5].

---

[1] http://www.cdep.ro/pls/parlam/interpelari2014.lista?tip A. Este un instantaneu al paginii, aşa cum arăta aceasta în 29 martie 2015, consultat în 20 mai 2015.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 411.

[3] cameradeputatilor.ro/pls/parlam/interpelari.lista?tip=B&dat=2014, consultat în 20 mai 2015.

[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. II, p. 230.

[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 196.

Moțiunea simplă exprimă poziția deputaților, respectiv a senatorilor într-*o anumită problemă de politică internă sau externă* ori, după caz, cu privire la *o problemă care a făcut obiectul unei interpelări* şi se caracterizează prin următoarele aspecte:

– temeiul constituțional, care este dat de art. 67 (care îi imprimă un caracter de *act juridic al Parlamentului*) și de art. 112 alin. (2) din Constituție;

– poate fi *adoptată doar de una dintre cele două Camere* (Camera Deputaților sau Senatul, dar niciodată de ambele), după proceduri stabilite prin Regulamentele Camerelor;

– poate fi *inițiată de cel puțin 50 de deputați*, respectiv de *cel puțin o pătrime din numărul senatorilor*;

– priveşte Guvernul în ansamblul său;

– trebuie să fie motivată şi să nu cuprindă elemente care pot face obiectul moțiunilor de cenzură;

– după depunere, se înştiințează Guvernul, iar *dezbaterea* se face la o dată stabilită (dar *nu mai mult de 6 zile de la data depunerii*);

– dacă priveşte *politica externă*, se supune dezbaterii numai dacă este însoțită de *avizul Comisiei pentru politică externă şi cu consultarea Ministerului Afacerilor Externe*;

– *se aprobă cu votul majorității* deputaților, respectiv a senatorilor prezenți, dacă adunarea întruneşte condițiile de desfăşurare conform prevederilor Regulamentelor Camerelor;

– *dacă este aprobată, hotărârea Camerei se va trimite Guvernului*, care va ține cont de poziția exprimată în cuprinsul respectivei moțiuni.

Consecințele adoptării unei moțiuni simple sunt *doar de natură politică*: Guvernul trebuie să ia în considerare concluziile din hotărârea Camerei care a adoptat moțiunea şi să le aplice în mod corespunzător.

Cu titlu informativ, în anul 2014 s-au depus 9 moțiuni simple[1] la Camera Deputaților, iar în anul 2015 5, dar toate au fost respinse.

4. Controlul prin anchete parlamentare. Exercitarea controlului parlamentar prin intermediul comisiilor parlamentare reprezintă cea mai specializată formă de control parlamentar[2], fiecare dintre cele două Camere având dreptul ca, în afara comisiilor permanente, să poată institui comisii de anchetă sau alte comisii speciale, prevederea fiind cuprinsă la alin. (4) al art. 64 din Constituție.

Comisiile de anchetă[3], în conformitate cu prevederile Regulamentelor celor două Camere:

– sunt structuri interne ce pot fi instituite în cadrul fiecărei Camere a Parlamentului sau în comun;

---

[1] Exemplu de moțiuni simple: 1. „*O reformă a administrației fără consens nu are succes!*", depusă de deputați ai Grupului Parlamentar al Partidului Democrat Liberal, precum şi deputați neafiliați unui grup parlamentar la 31 martie 2014, respinsă, www.cdep.ro/pls/caseta/eCaseta.Data?dat=05-03-2014, consultat în 21 mai 2015.

2. „*Românii de pretutindeni – victimele unui actor netalentat şi dezinteresat*", moțiune simplă, inițiată de deputați aparținând Grupului Parlamentar al Partidului Democrat Liberal şi Grupului Parlamentar al Partidului Național Liberal, nr./data înregistrării: 12/13 octombrie 2014, semnată de către 104 deputați; informare în ședința Camerei Deputaților din 13 octombrie 2014; dezbatere în ședința Camerei Deputaților din 20 octombrie 2014; vot în ședința Camerei Deputaților din 19 noiembrie 2014: pentru moțiune: 106, împotriva moțiunii: 178, abțineri: 22; rezultat: respinsă, http://www.cdep.ro/motiuni/2014/1493.pdf, consultat în 21 mai 2015.

[2] M. Enache, *op. cit.*, p. 169.

[3] Cu titlu informativ: Hotărârea Parlamentului nr. 39/2006 pentru constituirea Comisiei parlamentare de anchetă pentru investigări şi clarificări referitoare la conturile lui Nicolae Ceauşescu (M. Of. nr. 884 din 30 octombrie 2006); Hotărârea Parlamentului nr. 64/2007 pentru constituirea unei comisii parlamentare de anchetă privind activitatea Societății Române de Televiziune (M. Of. nr. 633 din 14 septembrie 2007).

– se constituie la cererea a minim 50 de deputați din cel puțin două grupuri parlamentare (art. 75 din Regulamentul Camerei Deputaților), respectiv a unei treimi din numărul senatorilor [art. 79 alin. (1) din Regulamentul Senatului];

– au scopul de a clarifica acele cauze şi împrejurări în care s-au produs evenimente sau au avut loc acțiuni cu efecte negative, precum şi de a stabili concluziile, răspunderile şi măsurile ce se impun;

– obiectul lor de activitate nu poate cuprinde investigarea unor fapte sau activități care fac obiectul unor anchete judiciare sau care se află pe rolul unor instanțe de judecată;

– desfăşoară „o activitate de informare asupra activității Guvernului şi se finalizează cu elaborarea unui raport care se supune dezbaterii Camerei care a înființat-o"[1];

– au fixat un termen de finalizare a activităților specific, iar raportul se dezbate în Camera Deputaților, respectiv la Senat în maxim 15 zile de la depunere.

După dezbaterea raportului, Camera care a instituit comisia adoptă o hotărâre cu privire la concluziile, răspunderile şi măsurile conținute în raport, care, după adoptare, va fi înaintată, dacă se impune, împreună cu raportul, autorităților competente, în vederea examinării şi soluționării. Autoritățile sesizate au obligația să informeze despre soluțiile adoptate şi motivarea acestora.

Ar mai fi de menționat că:

– *rezultatele* şi *concluziile* anchetei parlamentare au un *caracter politic*[2];

– *măsurile adoptate* au, de regulă, *caracter politic* (declanşarea moțiunilor simple sau a moțiunilor de cenzură, orientate asupra întregului Guvern), dar pot avea şi *caracter juridic* (solicitarea începerii urmăririi penale pentru un membru al Guvernului care a făcut obiectul anchetei).

Adoptarea unei moțiuni simple nu implică obligația revocării sau demiterii unui membru al Guvernului a cărui activitate a făcut obiectul moțiunii sau nu poate să conducă la înlăturarea Guvernului[3];

– comisiile sunt formate, de regulă, din parlamentari ai grupurilor de la putere, dar şi din opoziție. De aici şi greutatea de a se ajunge la puncte de vedere comune, rapoartele fiind întocmite în variante diferite de majoritatea şi opoziția parlamentară sau cu precizarea unor rezerve din partea reprezentanților partidelor de opoziție[4].

8.1.3. Exercitarea controlului parlamentar asupra activității Guvernului prin intermediul moțiunii de cenzură

Utilizarea instrumentelor de control analizate mai sus permite atenționarea Guvernului în exercițiu ori de câte ori membrii Parlamentului constată devierea de la programul de guvernare adoptat în momentul obținerii votului de încredere. Pe baza lor, Guvernul poate identifica şi utiliza acțiunile şi mijloacele necesare pentru „corectarea" activității, astfel încât să se mențină pe linia programului pe baza căruia a fost învestit spre guvernare.

Pentru situații deosebite, după utilizarea tuturor modalităților de control parlamentar menționate mai sus, dacă o parte însemnată a membrilor Parlamentului consideră că Guvernul a făcut erori politice sau a încălcat „contractul" cu puterea legislativă a țării, Constituția a prevăzut o formă severă de control, moțiunea de cenzură.

În cadrul raporturilor Parlamentului cu Guvernul, cel din urmă răspunzând politic numai în fața celui dintâi, *moțiunea de cenzură este manifestarea supremă a controlului parla-*

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 123.
[2] M. Enache, *op. cit.*, p. 181.
[3] A se vedea S. Popescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1056 şi urm.
[4] I. Vida, *op. cit.*, p. 125.

mentar exercitat asupra Guvernului[1], iar scopul acesteia este *aplicarea celei mai severe forme de sancționare, demiterea prin retragerea încrederii acordate de către Parlament*[2].

Principiile care stau la baza moțiunii de cenzură sunt cuprinse în art. 113 din Constituție (articol inclus tot la capitolul „Raporturile Parlamentului cu Guvernul"): „(1) Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot retrage încrederea acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor. (2) Moțiunea de cenzură poate fi inițiată de cel puțin o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului la data depunerii. (3) Moțiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere. (4) Dacă moțiunea de cenzură a fost respinsă, deputații și senatorii care au semnat-o nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului în care Guvernul își angajează răspunderea potrivit articolului 114".

Din punct de vedere procedural, inițierea, comunicarea, dezbaterea, termenele-limită și votarea sunt reluate în Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului[3], la Capitolul III „Proceduri speciale", Secțiunea 4 „Acordarea și retragerea încrederii acordate Guvernului".

Din dispozițiile constituționale și precizările din Regulamentul mai sus amintit se desprind elementele esențiale ale unei moțiuni de cenzură:

– *competența* de a promova și aproba moțiunea de cenzură *aparține celor două Camere reunite* în ședință comună[4];

– *inițierea* se poate face de minim o pătrime din numărul total al deputaților și senatorilor;

– *scopul* este de a sancționa Guvernul prin *demitere*[5];

– *în maxim 5 zile* de la data depunerii, se convoacă cele două Camere pentru prezentarea textului moțiunii;

– *dezbaterea moțiunii* se face obligatoriu tot *în ședință comună*, în cel mult 3 zile de la prezentare; primul-ministru (sau un reprezentant desemnat) prezintă poziția Guvernului, iar deputații și senatorii prezintă puncte proprii de vedere;

– *votarea* se face prin *vot secret* (*cu bile*);

– *adoptarea* se face cu votul a cel puțin 50% +1 din numărul total al parlamentarilor (majoritatea absolută), similar modului de acordare a votului de încredere.

Consecințele votului:

– dacă prin vot *se adoptă moțiunea*, Parlamentul adoptă o hotărâre care *se înaintează Președintelui României*, pentru a iniția *formarea unui nou Guvern*;

– prin *adoptarea moțiunii*, *Parlamentul retrage votul de încredere acordat Guvernului la învestire*, iar din acel moment *Guvernul este demisionar* și procedează ca atare până la depunerea jurământului de noul Guvern;

– dacă *moțiunea este respinsă*, Guvernul își continuă mandatul primit la învestire;

– parlamentarii care au semnat o moțiune care a fost respinsă *nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură*. Legiuitorul constituant a prevăzut o singură *excepție*: cazul în care Guvernul își angajează răspunderea (a se vedea art. 114 din Constituție).

Un astfel de exemplu de moțiune de cenzură este cel din aprilie 2012, prin adoptarea căreia a fost demis Guvernul condus de Mihai Răzvan Ungureanu[6].

---

[1] M. Enache, *op. cit.*, p. 181.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 422.
[3] Aprobat prin Hotărârea nr. 4/1992, republicată (M. Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).
[4] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 392.
[5] E.S. Tănăsescu, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1061.
[6] Actul nr. 1MC din 27 aprilie 2012 – Moțiune *„Opriți Guvernul șantajabil. Așa nu, niciodată!"* (M. Of. nr. 284 din 27 aprilie 2012).

Este necesară o remarcă: moțiunea de cenzură este adresată întregului Guvern, întrucât „regimul nostru constituțional nu permite promovarea unei moțiuni individuale de cenzură, prin care să se pună capăt exercitării unei anumite funcții de membru al Guvernului. În aceste condiții, actele şi faptele unui membru al Guvernului se pot imputa întregii echipe guvernamentale, în condițiile în care primul-ministru nu propune Președintelui României revocarea acelui membru al Guvernului a cărui conduită politică sau juridică poate declanşa promovarea unei moțiuni de cenzură"[1].

8.2. Intervenția Guvernului în activitatea Parlamentului

Este mai puțin consistentă decât intervenția Parlamentului în activitatea Guvernului, totuşi se pot identifica următoarele aspecte:

– *inițiativa legislativă* – care constă în transmiterea proiectelor de lege spre adoptare, dreptul la o astfel de inițiativă fiind prevăzut de Constituție la art. 74 alin. (1) şi (3), la cel din urmă alineat precizându-se că Guvernul îşi exercită inițiativa legislativă prin transmiterea proiectului de lege către Camera competentă să îl adopte, ca primă cameră sesizată;

– *angajarea răspunderii în fața Parlamentului* asupra unui program, a unei declarații de politică, a unui proiect de lege, aspect ce va fi tratat mai extins la răspunderea Guvernului;

– *cere abilitarea în vederea adoptării de ordonanțe*, în conformitate cu prevederile art. 115 din Constituție, aspect prezentat mai înainte în cadrul acestei teme.

Dacă privim raporturile dintre legislativ şi executiv în ansamblul lor, trebuie să observăm că alegerea prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat atât a deputaților, senatorilor, cât şi a Preşedintelui României *permite electoratului să realizeze chiar el un echilibru al opțiunilor politice*, care apoi se prelungeşte în echilibrul celor două autorități publice[2].

§9. Răspunderea Guvernului

9.1. Precizări privind răspunderea Guvernului

Prevederi referitoare la răspunderea miniştrilor se identifică în primele acte de natură constituțională[3]: în *Regulamentele Organice* pentru Muntenia şi, respectiv, Moldova şi apoi în Convenția pentru organizarea definitivă a Principatelor Române (semnată la Paris în 1858). În *Constituția din 1866* a fost reglementată răspunderea miniştrilor, iar prin *Legea asupra responsabilității ministeriale* (adoptată în 1879) s-au detaliat aceste răspunderi.

Pentru modul cum a fost gândită *răspunderea penală şi civilă* a miniştrilor în al patrulea sfert al veacului al XIX-lea se merită a aloca aici un scurt spațiu. În primele două articole ale legii se preciza:

– toate dispozițiile legilor penale ordinare relative la infracțiunile comise atât de funcționarii publici în exercițiul funcțiunilor lor, cât şi de particulari se aplică şi miniştrilor;

– miniştrilor dovediți ca vinovați li se aplică, pe lângă pedepsele cu detenție prevăzute de Codul penal, şi interdicția, de la 3 ani până la toată viața, de a ocupa funcții publice, în raport cu gravitatea faptei comise.

De asemenea, în prevederile legii (la art. 9) se făcea clar distincția între infracțiunile săvârşite în exercițiul funcțiilor lor (care erau de competența Înaltei Curți de Casație şi Justiție) şi cele săvârşite în afara exercitării funcțiilor lor (care erau de competența instan-

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 103.
[2] I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 275.
[3] Pentru detalii, a se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 159 şi urm.; C. Manda, *op. cit.*, p. 149 şi urm.

țelor ordinare), iar în conformitate cu art. 10, instrucțiunea și urmărirea se puteau începe numai după ce se primea autorizare din partea Camerei sau a Senatului.

Nu a fost uitată nici *răspunderea civilă a miniștrilor* pentru cazurile în care, cu rea-credință, au cauzat o daună statului sau l-au expus la daune către particulari. Judecarea se făcea conform legilor de drept comun, dar, similar cu răspunderea penală, numai după autorizarea primită de la Camere.

De aceste prevederi, cu unele modificări, s-a ținut seama și în *Constituțiile din 1923 și 1938*, în dreptul administrativ românesc interbelic recunoscându-se două feluri de responsabilități ministeriale:

– o responsabilitate ale cărei condiții și consecințe nu sunt reglementate de lege, ea fiind extra-legală sau politică, și

– o responsabilitate legală, care poate fi, la rândul său, penală sau civilă[1].

Situația este mult diferită după instaurarea regimului de dictatură comunistă: Legea răspunderii ministeriale a fost abrogată în 1949, iar în Constituțiile adoptate s-a prevăzut că miniștrii răspund în fața Marii Adunări Naționale și, între sesiuni, în fața Prezidiului acesteia.

Din punct de vedere al *Constituției adoptate în 1991*, cu modificările din 2003, temeiul răspunderii ministeriale se găsește în art. 109 („Răspunderea membrilor Guvernului") și în art. 114 („Angajarea răspunderii Guvernului"). În conformitate cu prevederile constituționale [art. 109 alin. (3)], Parlamentul a adoptat *o lege specială*, Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, ale cărei prevederi racordate la cele din Constituție conturează principiile răspunderii Guvernului și a membrilor săi.

Răspunderile se pot clasifica după cel puțin trei *criterii*[2]:

a) după caracterul răspunderii, distingem răspunderea individuală și răspunderea colegială a membrilor Guvernului;

b) după natură, răspunderea poate fi juridică (la rândul ei, și aceasta de mai multe categorii) și răspundere politico-juridică;

c) după autoritatea față de care se declanșează, răspunderea membrilor Guvernului poate opera față de plenul executivului din care fac parte și față de primul-ministru.

În continuare vom analiza *răspunderea de natură politică* (așa cum este denumită în Constituție) sau *politico-juridică* (după cum o caracterizează unii dintre autorii din literatura de specialitate[3]) și pe *cea de natură juridică*, în acestea regăsindu-se, după caz, și celelalte categorii.

9.2. Răspunderea politică a Guvernului și a membrilor săi

Guvernul, ca organ colegial, pentru întreaga sa activitate *răspunde politic numai în fața Parlamentului* [art. 109 alin. (1) din Constituție], aceasta fiind o consecință a faptului că învestirea s-a făcut în baza votului de încredere dat de Parlament. Guvernul și fiecare membru al său sunt obligați să își îndeplinească mandatul, dar nu oricum, ci condiționat de respectarea Constituției, a legilor țării și a programului de guvernare acceptat de Parlament (conform art. 1 din Legea nr. 115/1999), iar fiecare membru al Guvernului va trebui să răspundă solidar cu toți ceilalți colegi din Guvern atât pentru activitatea, cât și pentru toate actele adoptate de această autoritate publică centrală, așa cum este prevăzut la art. 2 alin. (1) din aceeași lege. În afară de răspunderea colectivă, fiecare ministru în parte răspunde pentru activitatea proprie în cadrul ministerului pe care îl conduce, pe de o parte, în fața Parlamentului, iar, pe de altă parte, în fața primului-ministru.

[1] C. Manda, *op. cit.*, p. 149 și urm.
[2] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 299.
[3] *Ibidem.*

Formele de răspundere politică derivă din modalitățile de control parlamentar, așa cum au fost analizate la exercitarea acestui control asupra Guvernului: întrebări, interpelări, anchete parlamentare (care sunt aplicabile atât Guvernului, cât și membrilor săi), moțiuni simple și moțiuni de cenzură (care sunt aplicabile numai organului colegial – Guvernul).

Răspunderea politică a fiecărui membru al Guvernului este exprimată prin aceea că „Fiecare membru al Guvernului răspunde politic solidar cu ceilalți membri pentru activitatea Guvernului și pentru actele acestuia" [art. 114 alin. (1) teza a II-a din Constituție, reiterată și în Legea nr. 115/1999]. Răspunderea lor individuală se poate solda cu *revocarea* sau *demiterea*.

Răspunderea politică a Guvernului, în forma cea mai severă, conform art. 3 alin. (1) din Legea nr. 115/1999, *constă în demiterea sa*, ca urmare a retragerii încrederii acordate de Parlament. Aceasta are loc în două situații diferite: dacă Parlamentul inițiază o moțiune de cenzură (subiect tratat anterior) sau dacă Guvernul vine cu inițiativa de a-și asuma răspunderea în fața Parlamentului, în condițiile art. 114 din Constituție, pentru care analiza va fi făcută imediat, mai jos.

Angajarea răspunderii Guvernului. În viața unei țări sunt perioade în care realitățile politice, sociale și/sau economice devansează rapid prevederile unor reglementări, astfel că numeroase acte normative – după ce sunt adoptate și puse în aplicare – trebuie să fie modificate, completate, abrogate și/sau înlocuite, pentru ca normele aflate în vigoare să corespundă acestor noi realități. Într-o asemenea perioadă, Guvernul poate aprecia ca fiind necesară adoptarea în regim de urgență a unor reglementări, în scopul menționat mai sus[1].

Adoptarea unei legi pe calea firească prevăzută de Constituție presupune parcurgerea unor proceduri de legiferare și adoptarea reglementării necesare în Parlament ar fi obținută mult mai târziu decât o cere presupusa situația de urgență. Pentru astfel de situații, legiuitorul constituant a venit în întâmpinarea Guvernului și i-a pus la dispoziție două căi constituționale: *delegarea legislativă* (prin care se permite *adoptarea unei ordonanțe*, în asemenea cazuri *ordonanță de urgență*) sau *angajarea răspunderii Guvernului*, amândouă fiind incluse în categoria excepțiilor de la regula generală de legiferare prin care s-a consacrat că Parlamentul este unica autoritate legiuitoare a țării. Dacă despre adoptarea de ordonanțe am discutat anterior, aici facem o prezentare pentru ceea ce doctrina numește instituția sau procedura angajării răspunderii Guvernului care, așa cum arată și denumirea folosită, cuprinde o arie mai largă de probleme decât cea enunțată mai sus, aceea a adoptării unei legi.

Angajarea răspunderii Guvernului își are *temeiul* în art. 114 din Constituție, care prevede:

„(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședința comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă o moțiune de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 113.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat, modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern, se consideră adoptat, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

[1] M.Șt. Minea, *Există limitări constituționale în procedura adoptării legilor prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului?*, lucrare prezentată la cel de-al XIV-lea Congres Internațional de Drept European și Drept Constituțional Comparat desfășurat la Regensburg (Germania), în 22-23 martie 2012, preluat de pe www.ccr.ro/uploads/minea.pdf, consultat în 28 ianuarie 2015.

(4) În cazul în care Președintele României cere reexaminarea legii adoptate potrivit alineatului (3), dezbaterea acesteia se va face în ședința comună a celor două Camere".

Din cele patru alineate ale articolului se observă complexitatea angajării răspunderii:

– Guvernul poate veni, din proprie inițiativă, în fața Parlamentului pentru a prezenta: un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege;

– problemele de ordin politic vizează necesitatea adaptării programului de guvernare la situația reală. Întrucât acest program a fost acceptat prin votul de învestitură dat de Parlament, este necesar ca și modificarea și/sau completarea lui să fie supuse analizei și votului parlamentarilor, motivarea fiind făcută prin *prezentarea noului program*, prin *explicații punctuale la program* și/sau prin *declarații de politică generală*;

– subiectele de natură legislativă aduse în fața Parlamentului sunt din categoria celor care *nu se regăsesc în legislația în vigoare* sau, dacă se găsesc, *sunt depășite*;

– se poate depune, în condițiile prevăzute de Constituție, o *moțiune de cenzură*, consecința putând fi chiar demiterea Guvernului.

Angajarea răspunderii Guvernului este determinată de luarea unor măsuri urgente, cu sprijinul majorității parlamentare care a stat la baza învestirii Guvernului. În situații de criză politică, Guvernul este nevoit să se abată de la programul de guvernare aprobat de Parlament cu prilejul votului de învestitură și, pentru ca aceste abateri să fie legitime, ele se cer a fi ratificate de organul reprezentativ suprem[1].

Așa cum se precizează în jurisprudența Curții Constituționale, „angajarea răspunderii asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi care, neurmând procedura parlamentară obișnuită, este practic adoptată tacit în absența dezbaterilor, Guvernul ținând cont sau nu de amendamentele făcute"[2].

Deși nu este explicitată în prevederile constituționale, se înțelege că asumarea răspunderii este generată de faptul că Guvernul se găsește în împrejurări de excepție a căror soluționare presupune adoptarea în regim de urgență a unor măsuri de excepție (de natură politică sau de natură legislativă), competența de adoptare a lor fiind, în mod normal, a Parlamentului, dar care impun o „*procedură de urgență*".

Această procedură de urgență, *angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului*, prevede:

a) prezentarea obiectului angajării (program, declarație de politică sau proiect de lege) de către primul-ministru, ca reprezentant al organului colegial, colectiv și solidar – Guvernul, în fața Camerei Deputaților și a Senatului reunite în ședință comună, care nu este urmată de dezbateri;

b) o perioadă de 3 zile (numit și *termen de decădere*[3]) de la prezentarea programului, declarației de politică sau proiectului de lege, în care parlamentarii analizează subiectele angajării răspunderii, pentru a-și forma opinia asupra necesității și urgenței acestor acte sau, în cazul proiectelor de lege, pentru a formula anumite amendamente considerate utile;

c) posibilitatea utilizării de către Parlament a unui instrument specific, *moțiunea de cenzură*, condiționat de depunerea ei în termenul de 3 zile menționat mai sus. În mod logic, se ivesc două situații:

1. dacă în cele 3 zile *nu s-a depus moțiunea de cenzură*, atunci „consecința este naşterea prezumției tacite că actele cu privire la care și-a angajat Guvernul răspunderea au fost acceptate"[4];

[1] M. Enache, *op. cit.*, p. 195.

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 1557/2009 asupra obiecției de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii educației naționale (M. Of. nr. 40 din 19 ianuarie 2010).

[3] I. Muraru, M. Constantinescu, *Drept parlamentar*, Ed. Actami, București, 1999, *apud* V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 393.

[4] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 393.

2. depunerea unei moțiuni de cenzură (numită *moțiune de cenzură provocată* de Guvern[1]), care presupune parcurgerea etapelor pentru această modalitate de control parlamentar, dezbateri specifice moțiunilor de cenzură, cu cele două variante de rezultat final: *acceptarea* sau *respingerea moțiunii*:

– *acceptarea moțiunii de cenzură*, care implică *demiterea Guvernului* în condițiile art. 113 din Constituție și, implicit, *respingerea* programului, a declarației de politică sau a proiectului de lege prezentate;

– *respingerea moțiunii de cenzură*, în sensul că, pe baza votului exprimat de sub 50%+1 favorabil acesteia, moțiunea nu a fost acceptată. Drept consecință, programul, declarația de politică sau proiectul de lege pentru care și-a asumat răspunderea sunt implicit acceptate, iar Guvernul are obligația de a aplica programul, respectiv declarația de politică prezentate, în timp ce proiectul de lege trebuie depus la Parlament, cu eventualele amendamente agreate de Guvern dintre cele propuse de parlamentari, spre a fi înaintat la Președinte pentru promulgare.

Acest moment, înainte de promulgare, are o importanță aparte, întrucât permite:

– ca mai mulți factori să sesizeze Curtea Constituțională privind neconstituționalitatea legii în întregime sau a unor articole ale legii [Președintele României, oricare dintre președinții celor două Camere, Înalta Curte de Casație și Justiție, Avocatul Poporului sau un număr de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin 25 de senatori, conform art. 146 lit. a) din Constituție];

– trimiterea legii spre promulgare la Președinte. Acesta poate cere reexaminarea legii în Parlament sau poate sesiza Curtea Constituțională privind neconstituționalitatea;

– dacă s-au făcut sesizări privind neconstituționalitatea, Curtea se va pronunța printr-o decizie care are forță juridică obligatorie[2]. Dacă legea este constituțională, va fi transmisă la Președinte pentru promulgare.

În concluzie, se constată că, prin angajarea răspunderii Guvernului, Parlamentul este pus în situația de a adopta o lege pe o cale foarte scurtă, fără ca proiectul respectiv să parcurgă etapele procedurii de legiferare.

Cu privire la angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului referitor la un proiect de lege și la legiferarea pe calea angajării răspunderii s-au ridicat multe întrebări și s-au făcut numeroase sesizări la Curtea Constituțională, doctrina și jurisprudența în această materie devenind tot mai bogată:

– legiferarea pe calea angajării răspunderii de către Guvern are caracter de *excepție*[3];

– angajarea răspunderii Guvernului se poate face numai în condițiile în care sunt îndeplinite simultan condițiile: 1. *existența unei urgențe în adoptarea măsurilor* conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea; 2. *necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate*; 3. *importanța domeniului reglementat*; 4. *aplicarea imediată a legii în cauză*[4];

– această modalitate simplificată de legiferare trebuie folosită „*in extremis*, atunci când adoptarea proiectului de lege în procedura obișnuită sau în procedura de urgență nu mai este posibilă ori atunci când structura politică a Parlamentului nu permite adoptarea proiectului de lege în procedură uzuală sau de urgență" și, în aceeași decizie, se precizează

---

[1] A se vedea M. Enache, *op. cit.*, p. 194 (este o moțiune provocată de Guvern pentru depășirea unei situații excepționale, fie politică, fie legislativă); Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 200 (poartă denumirea de moțiune de cenzură provocată, întrucât Guvernul, urmărind să obțină, în condiții de maximă celeritate, adoptarea unei măsuri de natură politică sau a unui proiect de lege, provoacă Parlamentul fie să accepte măsurile propuse, fie să îl demită).

[2] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 393. A se vedea încheierea deciziilor Curții Constituționale: „Definitivă și generală obligatorie. Decizia se comunică Președintelui României și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I".

[3] T. Toader, *op. cit.*, p. 233.

[4] Decizia Curții Constituționale nr. 1655/2010 (M. Of. nr. 51 din 20 ianuarie 2011).

că „angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege urmăreşte ca acesta să fie adoptat în condiţii de maximă celeritate, conţinutul reglementării vizând stabilirea unor măsuri urgente într-un domeniu de maximă importanţă, iar aplicarea acestora trebuie să fie imediată. Altfel, nu se justifică recurgerea de către Guvern la procedura angajării răspunderii asupra proiectului de lege"[1];

– Guvernul poate recurge la angajarea răspunderii sale indiferent de faza în care se află procedura legislativă[2].

Referitor la *neconstituţionalitatea unor legi adoptate de Parlament prin procedura angajării răspunderii*, legi care conţineau mai multe obiecte de reglementare[3], Curtea Constituţională s-a exprimat în mai multe rânduri, din care redăm:

– la obiecţia de neconstituţionalitate privind faptul că Guvernul şi-a asumat răspunderea asupra unui număr de 15 legi, adunate într-un proiect eclectic, decizia a fost că „legiuitorul poate să reglementeze printr-o lege un grup complex de relaţii sociale, în vederea obţinerii unui rezultat dezirabil la nivelul întregii societăţi. Din acest punct de vedere, Legea privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi combaterea corupţiei reglementează, în mod primar, modifică şi completează acte normative existente, pentru obţinerea transparenţei decizionale, în scopul prevenirii şi combaterii corupţiei"[4];

– „nicio dispoziţie a Legii fundamentale nu interzice ca printr-o lege să fie reglementate mai multe domenii ale relaţiilor sociale. Astfel, Guvernul poate opta ca într-un proiect de lege, pe care îl supune Parlamentului spre adoptare, fie pe calea procedurii obişnuite de legiferare, fie prin angajarea răspunderii în faţa Parlamentului, să propună reglementarea mai multor domenii prin modificări, completări sau abrogări a mai multor acte normative în vigoare. (...) Curtea constată că, prin proiectul de lege supus controlului, s-a urmărit realizarea unui scop unic, acela de reglementare unitară a mai multor domenii (...)"[5];

– prin proiectul de lege prezentat se poate adopta orice fel de lege (organică, ordinară), cu excepţia celei prin care se propune revizuirea Constituţiei: „Prevederea constituţională nu distinge cu privire la natura proiectului de lege respectiv. Rezultă că el poate fi de natura legilor organice sau a legilor ordinare, cu excluderea legii constituţionale de revizuire a Constituţiei, pentru care există o procedură specială, prevăzută de art. 146-148 din Constituţie (art. 150-152 în prezent – *n.a.*), în cadrul căreia Guvernul nu poate avea calitatea de iniţiator"[6];

– Guvernul nu este limitat în a folosi procedura angajării răspunderii la un anumit număr de ori pe sesiune, premisa folosirii acestei proceduri având în vedere existenţa unei urgenţe în adoptarea măsurii legislative, indiferent de criteriul cantitativ[7]. În privinţa restricţionării numărului de angajări şi a sferei obiectului acestora, în aceeaşi decizie Curtea Constituţională a făcut două recomandări: 1. „(...) prin limitarea cantitativă a posibilităţii Guvernului de a folosi această procedură în cursul unei sesiuni parlamentare sunt eliminate pre-

[1] Decizia Curţii Constituţionale nr. 1431/2010 (M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010).
[2] T. Toader, *op. cit.*, p. 234.
[3] A se vedea M. Safta, *Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege. Jurisprudenţa Curţii Constituţionale în materie*, http://193.226.121.81/publications/buletin/11/safta.pdf, consultat la data de 30 ianuarie 2015.
[4] Decizia Curţii Constituţionale nr. 147/2003 (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).
[5] Decizia Curţii Constituţionale nr. 375/2005 referitoare la sesizările de neconstituţionalitate a Legii privind reforma în domeniile proprietăţii şi justiţiei, precum şi unele măsuri adiacente (M. Of. nr. 591 din 8 iulie 2005).
[6] Decizia Curţii Constituţionale nr. 34/1998 cu privire la constituţionalitatea Legii pentru aprobarea Ordonanţei de urgenţă a Guvernului nr. 88/1997 privind privatizarea societăţilor comerciale (M. Of. nr. 88 din 25 februarie 1998).
[7] Decizia Curţii Constituţionale nr. 799/2011 asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituţiei României (M. Of. nr. 440 din 23 iunie 2011).

misele exercitării abuzive din partea Guvernului a dreptului constituțional de a-şi angaja răspunderea în fața Parlamentului" şi 2. „în sensul limitării obiectului asupra căruia Guvernul îşi poate angaja răspunderea la un program, o declarație de politică generală sau la un singur proiect de lege care să reglementeze unitar relații sociale care privesc un singur domeniu".

9.3. Răspunderea juridică

9.3.1. Răspunderea penală

Deşi Constituția are în vedere numai răspunderea penală, Legea responsabilității ministeriale (Legea nr. 115/1999) a luat în considerare şi răspunderea juridică de natură civilă, conform normelor de drept comun. Dacă răspunderea politică poate fi individuală sau comună (a întregului Guvern), *răspunderea juridică*, referindu-se la fapte, *nu poate fi decât individuală*.

În ceea ce priveşte *răspunderea penală pentru faptele săvârşite în exercițiul funcției lor*, care constituie infracțiuni în conformitate cu prevederile legii penale, Constituția a prevăzut necesitatea adoptării unei legi speciale (Legea nr. 115/1999), care, la art. 10, precizează că „Răspunderea penală este personală şi ea priveşte pe fiecare membru al Guvernului în parte, pentru faptele comise în exercitarea funcției sale".

În lume[1], răspunderea penală a membrilor Guvernului cunoaşte diferite soluții în constituțiile occidentale, trei elemente cu valoare de constantă fiind prezente în cadrul acestei instituții:

– necesitatea punerii sub acuzare de o autoritate publică, de regulă Parlamentul;

– competența de judecată revine fie Curții Supreme, fie Curții Constituționale;

– existența unor prevederi, a unor fapte şi, corespunzător, a unor sancțiuni specifice, de unde ideea unei legi a responsabilității ministeriale[2].

În România, modalitatea cum răspund şi cum sunt pedepsiți membrii Guvernului pentru faptele lor care intră sub incidența legii penale sunt prevăzute la art. 109 din Legea fundamentală şi detaliate în art. 7-11 din Legea nr. 115/1999, acestea scoțând în evidență *un statut juridic special* şi *o procedură specifică*, întrucât, aşa cum s-a arătat la statutul membrilor Guvernului, *Constituția nu a instituit imunitatea guvernamentală*, ci *o altă măsură de protecție*, şi anume *condiționarea dreptului de a cere urmărirea penală pentru fapte săvârşite în exercițiul funcției*. La alin. (2) şi (3) ale art. 109 din Constituție (intitulat sugestiv „Răspunderea membrilor Guvernului"), se prevede:

„(2) Numai Camera Deputaților, Senatul şi Preşedintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație şi Justiție.

(3) Cazurile de răspundere şi pedepsele aplicabile membrilor Guvernului sunt reglementate printr-o lege privind responsabilitatea ministerială".

---

[1] Spre exemplu, Statutul de la Roma nu instituie un regim special de imunități pentru persoanele care, în momentul săvârşirii anumitor infracțiuni, au funcții legislative, executive sau o altă calitate oficială. Conform art. 27 alin. (1), Statutul „se aplică tuturor, în mod egal, fără nicio deosebire fondată pe calitatea oficială". Calitatea oficială nu îi exonerează de răspundere penală şi nici nu constituie un motiv pentru reducerea pedepsei. Cel de-al doilea alineat al art. 27 prevede că „imunitățile care pot fi atribuite calității oficiale a unei persoane, în virtutea dreptului intern sau internațional, nu împiedică Curtea să-şi exercite competența cu privire la aceste persoane" – D. Buda, *Statutul Curții Penale Internaționale. Imunitatea şefilor de stat şi de guvern, a altor persoane având calitate oficială*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 1(7)/2002, p. 75.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 429.

Aşadar:

a) autoritatea publică îndreptăţită să ceară urmărirea penală este reprezentată numai de *Camera Deputaţilor, Senatul* şi *Preşedintele României*;

b) competenţa de judecată revine *Înaltei Curţi de Casaţie şi Justiţie*;

c) prevederile, faptele şi *sancţiunile* sunt *stabilite în legea specială*, adică în Legea nr. 115/1999.

În ceea ce priveşte *autoritatea care are dreptul să ceară urmărirea penală* a membrilor Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor, se constată următoarele:

a) Constituţia a dat exclusivitate celor două Camere ale Parlamentului şi Preşedintelui ţării, consacrare care constituie „o garanţie constituţională de ordin procedural, menită să ocrotească interesul public, şi anume realizarea actului de guvernare prin exerciţiul mandatului"[1];

b) verificările prealabile[2] urmăririi penale sunt efectuate de organele de urmărire penală; Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, are obligaţia sesizării Camerelor Parlamentului sau a Preşedintelui României, după caz, în legătură cu informaţiile şi datele pe care le deţin şi din care rezultă posibilitatea începerii urmăririi penale a unui membru al Guvernului[3].

În acest sens, dată fiind neconstituţionalitatea art. 16 şi art. 23 din Legea nr. 115/1999[4] (articole care se referă la *cererea de urmărire penală* pentru un membru al Guvernului, respectiv pentru foştii membri ai Guvernului), Curtea Constituţională a precizat[5]:

1. Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, va sesiza Camera Deputaţilor sau Senatul, după caz, pentru a cere urmărirea penală a membrilor şi a foştilor membri ai Guvernului pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor şi care, la data sesizării, au şi calitatea de deputat sau de senator;

2. Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, va sesiza Preşedintele României pentru a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului şi a foştilor membri ai Guvernului, care, la data sesizării, nu au şi calitatea de deputat sau de senator, întrucât şi pentru foştii membrii ai Guvernului măsura de ocrotire a interesului public subzistă şi după încetarea mandatului, „aşa încât este evident că, în privinţa infracţiunilor comise în exerciţiul funcţiei, punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului trebuie să se realizeze cu respectarea aceloraşi norme procedurale"[6].

Referitor la *faptele* miniştrilor, Legea nr. 115/1999 ia în discuţie faptele clasificate *infracţiuni* conform legii penale, iar *răspunderea penală* se aplică în două ipostaze distincte:

a) pentru *fapte săvârşite în exerciţiul funcţiei de ministru*, acestea fiind:

– *cele prevăzute explicit la art. 8 din legea specială* şi

---

[1] T. Toader, *op. cit.*, p. 228 şi urm.

[2] Art. 249[1] C. proc. pen.

[3] Decizia Curţii Constituţionale nr. 270/2008 asupra cererilor formulate de preşedintele Camerei Deputaţilor şi de preşedintele Senatului privind existenţa unui conflict juridic de natură constituţională între Preşedintele României, Ministerul Justiţiei şi Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, pe de o parte, şi Parlamentul României, pe de altă parte, precum şi asupra cererii preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii privind conflictul juridic de natură constituţională între Ministerul Public şi Parlamentul României – Camera Deputaţilor (M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

[4] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 1133/2007 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 12 - art. 22 din cap. III „Procedura de urmărire şi judecare" al Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, art. 23 şi art. 24 din aceeaşi lege, precum şi ale art. I şi art. II din Ordonanţa de urgenţă a Guvernului nr. 95/2007 pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială (M. Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007) şi Decizia nr. 665/2007 referitoare la excepţia de neconstituţionalitate a dispoziţiilor art. 23 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată (M. Of. nr. 547 din 10 august 2007).

[5] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 270/2008 (M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

[6] T. Toader, *op. cit.*, p. 228.

– *alte fapte decât cele de la art. 8*, evident *tot penale*, din categoria acelora prevăzute de legea penală (de Codul penal sau de alte legi penale speciale);

b) pentru *fapte penale săvârşite în afara exercitării funcţiei de ministru.*

În conexiune cu faptele penale sunt şi *sancţiunile*, astfel că redarea art. 8 din legea specială aduce lămuririle necesare privind sancţiunile aplicabile pentru *faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei*:

„(1) Constituie infracţiuni şi se pedepsesc cu închisoare de la un an la 5 ani următoarele fapte săvârşite de membrii Guvernului în exerciţiul funcţiei lor:

a) împiedicarea, prin ameninţare, violenţă ori prin folosirea de mijloace frauduloase, a exercitării cu bună-credinţă a drepturilor şi libertăţilor vreunui cetăţean;

b) prezentarea, cu rea-credinţă, de date inexacte Parlamentului sau Preşedintelui României cu privire la activitatea Guvernului sau a unui minister, pentru a ascunde săvârşirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului.

(2) Constituie, de asemenea, infracţiuni şi se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la 2 ani sau cu amendă următoarele fapte săvârşite de către un membru al Guvernului:

a) refuzul nejustificat de a prezenta Camerei Deputaţilor, Senatului sau comisiilor permanente ale acestora, în termenul prevăzut la art. 3 alin. (2), informaţiile şi documentele cerute de acestea în cadrul activităţii de informare a Parlamentului de către membrii Guvernului, potrivit art. 111 alin. (1) din Constituţia României, republicată;

b) emiterea de ordine normative sau instrucţiuni cu caracter discriminatoriu pe temei de rasă, naţionalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, vârstă, sex sau orientare sexuală, apartenenţă politică, avere sau origine socială, de natură să aducă atingere drepturilor omului.

(3) Tentativa faptelor prevăzute la alin. (1) se pedepseşte".

Unele aspecte cuprinse în art. 8 sunt criticate în doctrină: folosirea de către un ministru a violenţei, ameninţărilor etc.; „prezentarea, cu rea-credinţă, de date inexacte (...) pentru a ascunde săvârşirea unor fapte de natură să aducă atingere intereselor statului" [despre care autorul spune că „adaugă la dispoziţiile art. 111 alin. (1) din Constituţie"], iar despre „tentativă" se apreciază că „este o infracţiune imaginară, fără vreo legătură cu activitatea unui ministru"[1].

Legea prevede şi aplicarea unor *pedepse complementare*: în cazurile prevăzute la art. 7 alin. (1) şi la art. 8, pe lângă pedeapsa principală se va aplica şi pedeapsa complementară a interzicerii exercitării dreptului de a mai ocupa o funcţie de demnitate publică sau o funcţie publică de conducere pe o perioadă de la un an la 5 ani.

Analizând art. 11 din Legea nr. 115/1999 („Membrii Guvernului răspund penal pentru faptele săvârşite în exerciţiul funcţiei lor, de la data depunerii jurământului şi până la încetarea funcţiei, în condiţiile prevăzute de Constituţie") comparativ cu Decizia Curţii Constituţionale nr. 270/2008 (care a stabilit că urmărirea penală se realizează atât pentru membrii Guvernului, cât şi pentru foştii membri ai Guvernului cu respectarea aceloraşi norme procedurale), se poate constata că este depăşit şi ar trebui reformulat.

În privinţa *faptelor penale care nu sunt săvârşite în exercitarea funcţiei* de membru al Guvernului, se aplică *regulile dreptului comun*[2].

Referitor la *procedură*, trebuie spus că Legea nr. 115/1999 cuprinde Capitolul III „Procedura de urmărire penală şi de judecare", pe care literatura de specialitate şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale au caracterizat-o ca fiind:

– *o procedură specifică*, „instituind un regim derogatoriu de la dreptul comun, ce vizează doar membrii Guvernului"[3],

---

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 166 şi urm.

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 104.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 272 şi urm.

– *o normă de procedură specială*, ce se completează cu regulile „de procedură privind punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului", cuprinse în Regulamentele Camerei Deputaților și Senatului[1].

Din analiza procedurii stabilite în Legea nr. 115/1999, completată cu regulile din Regulamentele Camerelor, se desprind 3 etape, fiecare etapă însemnând o serie de acțiuni specifice:

a) Inițierea urmăririi penale:

– autoritățile care au dreptul să ceară începerea urmăririi penale sunt numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României;

– *dacă ministrul/fostul ministru nu este și parlamentar, inițiativa, de regulă, o are Președintele*, iar el poate formula în mod direct cererea de urmărire penală (a se vedea Decizia nr. 1133/2007 a Curții Constituționale, menționată anterior) către Ministerul Public, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție;

– *dacă ministrul/fostul ministru este și parlamentar, iar inițiativa de a cere urmărirea penală a avut-o Președintele, atunci acesta va înștiința Guvernul, iar ministrul justiției sau primul-ministru va solicita Camerei din care face parte să înceapă procedura legală*. În acest caz, chiar dacă cererea nu este aprobată de Camera respectivă, Președintele poate dispune suspendarea din funcție a membrului respectiv al Guvernului[2];

– *dacă ministrul/fostul ministru are și calitatea de deputat sau de senator, iar inițiativa a avut-o una dintre cele două Camere, cererea se trimite spre examinare comisiei permanente* – Comisia juridică, de disciplină și imunități din cadrul Camerei respective;

– *comisia va elabora un raport* (în care se vor cuprinde cele constatate pe perioada anchetei), pe care îl înaintează Camerei;

– prezentarea, cu prioritate, a raportului; ascultarea membrului Guvernului în ședința de dezbatere (cel în cauză având dreptul să își expună punctul de vedere cu privire la fapta ce constituie obiectul cererii de a fi urmărit penal, precum și asupra cererii de ridicare a imunității parlamentare, atunci când este cazul) și dezbaterea propunerii de începere a urmăririi penale în ședința Camerei Deputaților sau a Senatului, după caz, în prezența majorității membrilor;

– cererea de urmărire penală a membrilor Guvernului și, după caz, de ridicare a imunității parlamentare se adoptă prin vot secret (se exprimă prin bile), hotărârea luându-se cu votul majorității deputaților sau, după caz, a senatorilor prezenți;

– ridicarea imunității parlamentare echivalează cu acordul Parlamentului pentru începerea urmăririi penale.

b) Urmărirea penală:

– președintele Camerei Deputaților sau Senatului va adresa ministrului justiției o cerere pentru începerea urmăririi penale, potrivit legii, aceasta având semnificația unei „plângeri prealabile pentru începerea urmăririi penale"[3]. De asemenea, va înștiința Președintele României în vederea eventualei suspendări din funcție a acelui membru al Guvernului;

– urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor se efectuează, după caz, de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau de către Direcția Națională Anticorupție, iar judecarea acestora de către Înalta Curte de Casație și Justiție, potrivit legii;

– după trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului, ministrul justiției sau, dacă chiar acesta este inculpat, atunci primul-ministru comunică Președintelui României data la care a fost sesizată Înalta Curte de Casație și Justiție, *pentru ca Președintele să dispună suspendarea din funcție prin decret prezidențial*;

---

[1] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 270/2008, *supra cit.*

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 106.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 436.

– *posibilitatea percheziționării* ori *reținerii* pentru fapte deosebite (flagrante, fapte grave imputabile unor persoane care dețin asemenea funcții de autoritate); pentru cei care sunt şi parlamentari, aceasta se poate face numai respectându-se prevederile art. 72 alin. (2) din Constituție (cu încuviințarea Camerei din care fac parte şi după ascultarea celui în cauză) şi a regulilor de procedură cuprinse în Regulamentul Camerei din care fac parte. Camera trebuie să facă o dezbatere şi, în cazul în care se constată că reținerea este neîntemeiată, va cere revocarea măsurii;

– pentru membrul Guvernului pentru care s-a cerut urmărirea penală, Preşedintele României poate dispune *suspendarea din funcție*;

– parchetul poate dispune *clasarea cauzei*; dacă se dispusese suspendarea, *Preşedintele României are obligația constituțională de a revoca decretul de suspendare.*

c) Etapa trimiterii în judecată şi judecarea cauzei:

– Parchetul poate dispune *trimiterea în judecată*. Pentru cei care ocupă funcția de ministru, aceasta *atrage*, în mod automat, potrivit art. 109 alin. (2) din Constituție, *suspendarea lor din funcție*, până la pronunțarea hotărârii judecătoreşti definitive;

– *competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație şi Justiție* [art. 109 alin. (2) din Constituție], iar hotărârea Înaltei Curți poate fi *de achitare*, după care persoana în cauză îşi recâştigă toate drepturile pe care i le conferă funcția de membru în Guvern, sau *de condamnare*, căreia trebuie să i se supună cel condamnat.

Legea specială nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, prin art. 24, respectă *prezumția de nevinovăție*: până la rămânerea definitivă a hotărârii judecătoreşti de condamnare, membrul/fostul membru al Guvernului în situația dată este considerat nevinovat.

9.3.2. Alte forme de răspundere a membrilor Guvernului

Constituția nu prevede explicit alte forme de răspundere pentru membrii Guvernului, dar şi aici, ca şi în cazul Preşedintelui, se pot aminti articolele cu caracter general aplicabile oricărui cetățean român care atrag după ele *răspunderea de drept comun*. În această privință însă, Legea referitoare la responsabilitatea ministerială cuprinde un articol (art. 5) care prevede că membrii Guvernului, în afară de răspunderea politică şi penală, pot răspunde şi *civil*, *contravențional* şi *disciplinar*, după caz, *potrivit dreptului comun* din aceste materii, în măsura în care legea nu cuprinde dispoziții derogatorii.

Se remarcă de la început câteva aspecte:

– în Legea nr. 115/1999 nu se cere acceptul sau autorizarea din partea Camerelor Parlamentului pentru a se face chemarea în fața instanțelor de drept civil (cum prevedea Legea răspunderii ministeriale de la 1878);

– denumirea de *răspundere contravențională* pare improprie; mai potrivită ar fi fost *răspundere administrativă*, care se angajează în cazul în care, prin acțiune sau inacțiune, miniştrii săvârşesc o abatere administrativă[1]. Pentru acestea se aplică *sancțiuni contravenționale* (care pot fi principale – de exemplu, avertismentul, amenda contravențională sau prestarea unei activități în folosul comunității – şi complementare – de exemplu, confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții; blocarea contului bancar etc.), în funcție de gradul de pericol social al faptei săvârşite şi de natura şi de gravitatea faptei[2]. În doctrină s-a propus *răspunderea administrativ-patrimonială*, în regimul contenciosului administrativ, când dauna s-a

[1] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 162.

[2] A se vedea art. 5 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 180/2002 (M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002), cu modificările şi completările ulterioare.

cauzat printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea într-un termen legal a unei cereri[1].

Răspunderea administrativ-patrimonială a Guvernului şi a membrilor Guvernului se întâlneşte în două cazuri:

a) pentru prejudicii generate prin acte administrative ce se dovedesc a fi ilegale [de exemplu, hotărâri sau altele care încalcă prevederile art. 21, art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Legea fundamentală, cu condiția să se înscrie în categoria celor care intră sub incidența Legii contenciosului administrativ] şi

b) pentru daune cauzate prin aplicarea unor ordonanțe de Guvern declarate ulterior neconstituționale, pentru care sunt aplicabile prevederile specifice cuprinse în Legea nr. 554/2004 la art. 1 alin. (7) („Persoana vătămată în drepturile sau în interesele sale legitime prin ordonanțe sau dispoziții din ordonanțe ale Guvernului neconstituționale se poate adresa instanței de contencios administrativ, în condițiile prezentei legi") şi la art. 9, intitulat „Acțiunile împotriva ordonanțelor Guvernului".

Pentru alte cazuri generatoare de prejudicii, *răspunderea este patrimonială* şi se analizează prin prisma prevederilor legale de drept comun.

Răspunderea disciplinară menționată în Legea nr. 115/1999 este cel puțin discutabilă şi pare a fi inaplicabilă[2]. Astfel de răspunderi se regăsesc, de exemplu, în regulamentele interne ale instituțiilor sau organizațiilor, unde sunt prevăzute şi sancțiunile care se aplică pentru cei care nu îşi îndeplinesc obligațiile. De asemenea, se regăsesc şi în Regulamentul Camerei Deputaților (a se vedea art. 243-250). În niciuna dintre legile aplicabile (Legea nr. 90/2001, Legea nr. 115/1999) nu se identifică în ce constă răspunderea disciplinară, respectiv care ar fi sancțiunile disciplinare aplicabile, aşa cum se găsesc, de exemplu, în Codul muncii (Legea nr. 53/2003), iar până la această dată nu cunoaştem a fi publicate regulamente aplicabile Guvernului şi membrilor acestei autorități publice în care să fie cuprinse astfel de aspecte.

Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Ioan Alexandru (coord.), *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ. Tematica prelegerilor. Repere bibliografice*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2003;

Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Florin Coman Kund, Alexandru Sorin Ciobanu, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice pentru activitatea de seminar. Partea I*, ed. a 2-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2008;

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 442. Pentru *răspunderea administrativ-patrimonială*, a se vedea *idem*, vol. II, p. 470 şi urm.; R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 109 şi urm., unde autoarea a făcut propunerea *de lege ferenda* ca la art. 5 din Legea nr. 115/1999 să se includă şi această formă de răspundere.

[2] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 162.

Liviu Coman-Kund, *Sisteme administrative europene. Manual pentru specializarea universitară Administrație publică*, ed. a 2-a, Casa de Presă şi Editură „Tribuna", Sibiu, 2003;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;

Dan Claudiu Dănişor, *Drept constituțional şi instituții politice*, vol. I, Ed. Sitech, Craiova, 2006;

Ion Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale – în dreptul român şi în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti 2006;

Ion Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;

Bogdan Dima, *Conflictul dintre palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern şi Preşedinte în România postcomunistă*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014;

Bogdan Dima, Elena Simina Tănăsescu, *Reforma constituțională. Analize şi proiecții. Raportul comisiei pentru o nouă Constituție*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Marian Enache, *Controlul parlamentar*, Ed. Polirom, Iaşi, 1998;

Manuel Guțan, *Istoria administrației publice româneşti*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2006;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Ioan Muraru, *Drept constituțional şi instituții politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997;

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Ordonanța guvernamentală. Doctrină şi jurisprudență*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2000;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice*, ed. a 13-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Mihai T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc şi evoluția instituțiilor constituționale*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1992;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Eugen Popa, *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Marieta Safta, *Drept constituțional şi instituții politice. Vol. I. Teoria generală a dreptului constituțional. Drepturi şi libertăți*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2014;

Ion Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Elena Emilia Ştefan, *Manual de drept administrativ. Partea I. Caiet de seminar*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Tudorel Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Daniela Valea, *Drept constituțional şi instituții politice – în dreptul român şi comparat*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Ion Vida, *Puterea executivă şi administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994;

Mădălina Voican, Raluca Camelia Voinea, *Drept administrativ. Partea generală. Caiet de seminar*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009.

II. Articole şi studii de specialitate

Dana Apostol Tofan, *Organizarea administrației publice româneşti în context european*, în S.D.R. nr. 1-2/2008;

Dana Apostol, *Despre natura juridică şi regimul juridic aplicabil ordonanţelor Guvernului*, în R.D.Pb. nr. 1/1995;

Emil Boc, *Remanierea guvernamentală cu schimbarea compoziţiei politice şi a programului de guvernare*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(34)/2014;

Emil Boc, *Propuneri de reformare a sistemului politic românesc*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(4)/2000;

Emil Boc, *Delegarea legislativă în sistemul constituţional românesc*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(2)/1999;

Daniel Buda, *Statutul Curţii Penale Internaţionale. Imunitatea şefilor de stat şi de guvern, a altor persoane având calitate oficială*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(7)/2002;

Ştefan Deaconu, *Delegarea legislativă în România – analiză jurisprudenţială*, http://www.cdcip.ro;

Izabella-Nina Navroţchi, *Cu privire la data intrării în vigoare a ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului*, în Buletin de informare legislativă nr. 4/2010;

Constantin Palade, *Caracterul politic al ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului în tranziţia actuală din România*, în Curentul Juridic nr. 3-4(22-23)/2005;

Marieta Safta, *Limite constituţionale ale legiferării pe calea ordonanţelor de urgenţă ale Guvernului*, în Buletin de informare legislativă nr. 4/2014;

Violeta Stratan, *Incursiuni în istoria teoriei separaţiei puterii în stat*, în Analele Universităţii de Vest, Timişoara, Seria Drept, nr. 1-2/2008.

III. Legislaţie

Constituţia României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată (M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007);

Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001);

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003);

Legea nr. 187/2012 pentru punerea în aplicare a Legii nr. 286/2009 privind Codul penal (M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012);

O.U.G. nr. 221/2008 pentru stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administraţiei publice centrale (M. Of. nr. 882 din 24 decembrie 2008), aprobată prin Legea nr. 186/2009 (M. Of. nr. 368 din 1 iunie 2009);

O.U.G. nr. 86/2014 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare la nivelul administraţiei publice centrale şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative (M. Of. nr. 920 din 17 decembrie 2014), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 174/2015 (M. Of. nr. 475 din 30 iunie 2015);

Decizia primului-ministru nr. 162/2015 pentru exercitarea unor atribuţii (M. Of. nr. 425 din 15 iunie 2015);

Decizia primului-ministru nr. 184/2015 pentru exercitarea unor atribuţii (M. Of. nr. 565 din 29 iulie 2015).

IV. Regulamente

Regulamentul Camerei Deputaţilor, aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaţilor nr. 8/1994, republicat (M. Of. nr. 32 din 18 ianuarie 2016);

Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28/2005, republicat (M. Of. nr. 152 din 29 februarie 2016);

Regulamentul activităţilor comune ale Camerei Deputaţilor şi Senatului, aprobat prin Hotărârea nr. 4/1992, republicat (M. Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016).

V. Decizii ale Curții Constituționale (selectiv)

Decizia nr. 225/2005 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 55/2004 pentru modificarea Codului de procedură penală (M. Of. nr. 478 din 7 iunie 2005);

Decizia nr. 258/2006 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 11/2005 pentru abrogarea alin. (2) al art. 38 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 79/2002 privind cadrul general de reglementare a comunicațiilor (M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006);

Decizia nr. 665/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 23 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată (M. Of. nr. 547 din 10 august 2007);

Decizia Curții Constituționale nr. 1133/2007 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 12 - art. 22 din cap. III „Procedura de urmărire şi judecare" al Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, art. 23 şi art. 24 din aceeaşi lege, precum şi ale art. I şi art. II din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 95/2007 pentru modificarea Legii nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială (M. Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007);

Decizia nr. 270/2008 asupra cererilor formulate de preşedintele Camerei Deputaților şi de preşedintele Senatului privind existența unui conflict juridic de natură constituțională între Preşedintele României, Ministerul Justiției şi Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație şi Justiție, pe de o parte, şi Parlamentul României, pe de altă parte, precum şi asupra cererii preşedintelui Consiliului Superior al Magistraturii privind conflictul juridic de natură constituțională între Ministerul Public şi Parlamentul României - Camera Deputaților (M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Despre administrația publică centrală de specialitate

TEMA 8

§1. Aspecte generale cu privire la administrația publică. Scurt istoric. Scurtă prezentare privind organizarea administrației publice centrale de specialitate din perspectiva dreptului comparat

1.1. Aspecte generale privind administrația publică

Constituția României a prevăzut, la Titlul III, că *autoritățile publice* cuprind cinci entități: *Parlamentul, Președintele, Guvernul, administrația publică* și *autoritatea judecătorească*.

Din cele prezentate la rolul Președintelui și al Guvernului s-a desprins faptul că Guvernul asigură conducerea generală a administrației publice și, „alături de Președintele României, reprezintă autoritățile puterii executive, care prin atribuțiile ce le revin îndeplinesc și activități administrative. Administrația publică în noua reglementare constituțională nu mai este o componentă a puterii executive, ci un grup profesional destinat realizării permanente a serviciilor și a ordinii publice, așezat sub autoritatea puterii executive, în special a Guvernului"[1].

În cadrul temelor dedicate acestui amplu subiect se va analiza *administrația publică din punct de vedere organizatoric și funcțional*, punându-se în evidență structura, respectiv componentele care formează sistemul administrației publice, modul de constituire/înființare a acestor componente și raporturile dintre ele, organizarea și funcționarea, statutul lor, precum și actele care rezultă din activitatea acestor autorități (organe) ale administrației publice.

Privit în mod distinct, *sistemul puterii executive* sau *al administrației publice* se prezintă ca o grupare ce înfăptuiește activitatea executivă în mod unitar, prin raporturile ierarhice în care se află *autoritățile componente* unele față de altele, având în frunte *Guvernul*, organul suprem. Aceste autorități sunt *elemente structurale* ale întregului a cărui unitate este asigurată și de trăsăturile lor comune reieșite din modul de alcătuire, funcționare și atribuții, precum și din activitățile desfășurate[2].

La temele precedente am arătat că puterea executivă cuprinde Președintele și Guvernul, reprezentat de primul-ministru, și că acest sistem dual este diferit de sistemul administrației publice, ele fiind totuși două *autorități distincte*[3]. Elementele structurale ale sistemului administrației publice centrale de specialitate sunt *ministerele, structurile administrative specializate* (de regulă subordonate Guvernului sau ministerelor) și *autoritățile administrative autonome* (organe de specialitate autonome).

Modul în care sistemul administrației publice „reușește să își autoregleze structurile și acțiunile în raport cu nevoile societății" arată adaptabilitatea sistemului amintit și compatibilitatea lui cu societatea în general. Spre exemplu, se consideră a fi deosebit de importantă „problema stabilirii numărului optim, cât mai apropiat de nevoile reale, de ministere

[1] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 127.
[2] I. Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 95.
[3] Pentru mai multe explicații, a se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 136.

şi de organe de specialitate ale administraţiei publice, cunoscut fiind faptul că atât un număr prea mic, cât şi un număr prea mare de ministere pot crea dificultăţi în capacitatea de administrare a autorităţilor administraţiei publice"[1].

Structura administraţiei publice se deduce din modul cum este divizat Capitolul V, intitulat „Administraţia publică", cuprins în cadrul Titlului III din Constituţie: Secţiunea 1 – „*Administraţia publică centrală de specialitate*" şi Secţiunea a 2-a „*Administraţia publică locală*".

Autorităţile puterii executive, Preşedintele României şi Guvernul, în măsura în care exercită şi atribuţii administrative, formează, împreună cu administraţia publică centrală de specialitate, ceea ce se numeşte *administraţia centrală de stat*[2]. Întrucât aspectele de fond pentru cele două autorităţi ale puterii executive au fost analizate la temele precedente, rămâne în scopul acestei teme studierea *administraţiei publice centrale de specialitate*. Din modul cum este structurată în Constituţie prevederea referitoare la administraţia publică centrală de specialitate [a se vedea art. 116 alin. (1) şi (2)], este evident că legiuitorul constituant a precizat *două componente*: *ministerele* şi *alte organe de specialitate*.

Precizăm că, în Secţiunea 1 „Administraţia publică centrală de specialitate", la art. 118 şi art. 119 sunt prevederi speciale referitoare la „*Forţele armate*" şi „*Consiliul Suprem de Apărare a Ţării*":

– armata este subordonată exclusiv voinţei poporului pentru garantarea suveranităţii, a independenţei şi a unităţii statului, a integrităţii teritoriale a ţării şi a democraţiei constituţionale;

– structura sistemului naţional de apărare, pregătirea populaţiei, a economiei şi a teritoriului pentru apărare, precum şi statutul cadrelor militare se stabilesc prin lege organică;

– organizarea de activităţi militare sau paramilitare în afara unei autorităţi statale este interzisă;

– în condiţiile legii şi ale tratatelor internaţionale la care România este parte, armata contribuie la apărarea colectivă în sistemele de alianţă militară şi participă la acţiuni privind menţinerea sau restabilirea păcii;

– pe teritoriul României pot intra, staţiona, desfăşura operaţiuni sau trece trupe străine numai în condiţiile legii sau ale tratatelor internaţionale la care România este parte;

– Consiliul Suprem de Apărare a Ţării organizează şi coordonează unitar activităţile care privesc apărarea ţării şi securitatea naţională, participarea la menţinerea securităţii internaţionale şi la apărarea colectivă în sistemele de alianţă militară, precum şi la acţiuni de menţinere sau de restabilire a păcii.

Prin aceste prevederi constituţionale s-au creat condiţiile legale necesare integrării ţării noastre în structurile militare ale NATO[3].

1.2. Scurt istoric privind administraţia centrală de specialitate şi reglementările în domeniu

Organizarea administraţiei centrale, constituirea şi evoluţia organelor reprezentative ale acesteia, precum şi conceperea şi coagularea unor reglementări specifice în acest domeniu în Principatele Române s-au derulat pe perioade îndelungate, de sute de ani, cea mai însemnată fiind însă formată din ultimele două veacuri.

În istoria Ţărilor Române se cunoaşte că, „în Administraţia Ţării, Domnul este ajutat, pe lângă Sfatul Domnesc şi adunările de stări – instituţii cu caracter deliberativ –, de

[1] A se vedea I. Alexandru (coord.), *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană. Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 80.
[2] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 127.
[3] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 339.

dregători, care realizează administrația prin activitatea lor"[1]. Aşadar, cu mult înainte de constituirea guvernului, forma modernă a puterii executive, se regăseşte forma *dregătoriilor* conduse de *dregători*, dregătoriile centrale înființate pentru a folosi Curții domneşti, servind, „în acelaşi timp, şi Țării, şi Domnului", dregătorii fiind numiți şi revocați de Domn, de obicei la începutul fiecărei Domnii[2].

Regulamentele Organice, primele acte constituționale pentru cele două Principate Române, Moldova şi Valahia, elaborate de comisii speciale alcătuite din boieri sub conducerea generalului rus Pavel Kiseleff, cuprindeau prevederi referitoare la organizarea *domniei*, *organizarea funcțiunii judecătoreşti*, inclusiv *funcțiunea executivă – administrația*[3]. În conformitate cu prevederile lor:

– Domnitorul este şeful funcțiunii executive;

– Domnul numeşte şi revocă funcțiile administrative şi judecătoreşti;

– colaboratorii Domnului, cuprinşi în administrația statului, sunt denumiți, pentru prima dată, *miniştri*, în loc de dregători, iar aceştia urmau politica Domnului;

– printre miniştri se numărau: *Marele vornic* (*ministrul treburilor dinlăuntru* – cu atribuții în problemele interne, ale agriculturii, învățământului, lucrărilor publice, asistenței sociale şi sănătății); *Vistierul* (*ministrul de finanțe* – care administra finanțele, comerțul şi industria țării), *Logofătul dreptății* (*ministrul justiției*), *Logofătul pricinilor bisericeşti* (*ministrul cultelor* – răspunzător pe problemele cultelor), *Spătarul* (*ministrul de război* – având în subordine oastea), *Postelnicul* (*ministrul de externe*). Miniştrii întruniți sub preşedinția Domnului formau *Sfatul miniştrilor*. Marele vornic, Vistierul şi Secretarul de Stat (care asigura legătura miniştrilor cu Domnul) formau *Sfatul administrativ*, ce se întrunea de două ori pe săptămână pentru a examina afacerile curente privitoare la administrație, ordinea publică, finanțe şi comerț. După 1844, pentru noțiunea de minister s-a folosit şi denumirea de *departament*[4].

Noțiunea de *ministru* o regăsim formulată în *Convenția pentru organizarea definitivă a Principatelor Române*, semnată la Paris în august 1858, şi apoi în *Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris*, promulgat de domnitorul Alexandru Ioan Cuza în 1864[5].

Unirea Principatelor a adus elemente noi în organizarea administrației. Au fost organizate 8 ministere: Interne, Finanțe, Justiție, Culte şi Instrucțiune Publică, Afaceri Străine, Lucrări Publice, Război şi Control[6].

Despre *miniştri* se aduce vorba şi în Legea organică din 11 februarie 1864 pentru înființarea, în cadrul executivului, a Consiliului de Stat (cu atribuții în prepararea proiectelor de lege şi susținerea lor în fața Adunării elective, dar şi de contencios administrativ), la art. 51 precizându-se că puteau fi atacate „hotărârile miniştrilor date cu exces de putere şi cu încălcarea legilor sau regulamentelor", ceea ce a făcut ca acest Consiliu să fie caracterizat ca „tribunal suprem de drept comun în materie administrativă; el trebuia să judece conflictele ce se puteau produce între stat, lucrând ca putere publică, şi particulari"[7].

În *Constituția de la 1866*[8] se găseau reglementări ample privind miniştrii. Astfel, la Titlul III „Despre puterile Statului", este cuprins capitolul „*Despre Domn şi Miniştri*", în partea a II-a fiind incluse prevederile constituționale referitoare la miniştri („*Despre Miniştri*"). Redăm doar câteva articole semnificative: art. 92: „Persoana Domnului este

[1] M.T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc şi evoluția instituțiilor constituționale*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1992, p. 133.
[2] *Idem*, p. 133 şi urm.
[3] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 207-212.
[4] Cu privire la denumirile miniştrilor, a se vedea şi V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 179 şi urm.
[5] *Idem*, p. 180.
[6] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 281.
[7] A se vedea M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 259.
[8] Conform actului publicat în M. Of. nr. 142 din 1 iunie 1866, www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act, consultat în ianuarie 2015.

neviolabilă. Miniştrii lui sunt respundetori. Niciun act al Domnului nu pote avea tărie deă nu va fi contra-semnat de un Ministru care prin acesta chiar devine respundetor de acel act"; art. 93: „Domnul numeşte şi revocă pe Miniştrii săi"; art. 98: „Niciun membru al familiei Domnitoare nu pote fi ministru"; art. 99: „Decă Miniştri nu ar fi membri ai Adunărilor ei pot lua parte la desbaterea legilor, fără a ave însă şi dreptul de a vota. La desbaterile Adunărilor presența cel pucin a unui Ministru e necesară"; art. 101: „Fiecare din ambele Adunări precum şi Domnul au dreptul de a acusa pe Miniştri şi a'i trimite dinaintea Înaltei Curți de Casațiune şi Justiție, care singură în secțiuni unite este în drept a'i judeca (...)".

Sunt evidente prevederile pentru miniştri, dar nu se regăsesc dispoziții pentru administrația ministerială. O bună parte din elementele şi prevederile Constituției de la 1866 s-a reluat în Constituția din 1923[1].

La Titlul III „Despre puterile statului", în Capitolul II (intitulat acum „*Despre Rege şi Miniştri*") şi în Capitolul III „*Despre Miniştri*", se regăsesc prevederi similare, de data aceasta amintindu-se şi despre Guvern: art. 87: „Persoana Regelui este inviolabilă. Miniştrii lui sunt răspunzători. Niciun act al Regelui nu poate avea tărie dacă nu va fi contrasemnat de un ministru, care prin aceasta chiar devine răspunzător de acel act"; art. 88: „Regele numeşte şi revoacă pe miniştrii săi"; art. 92: „Guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, în modul stabilit prin Constituțiune"; art. 93: „Miniştrii întruniți alcătuesc Consiliul de Miniştri, care este prezidat, cu titlul de Preşedinte al Consiliului de Miniştri, de acela care a fost însărcinat de Rege cu formarea Guvernului. Departamentele ministeriale şi subsecretariatele de Stat nu se pot înființa şi desființa decât prin lege"; art. 95: „Niciun membru al Familiei Regale nu poate fi ministru"; art. 96: „Dacă miniştrii nu ar fi membri ai Adunărilor, ei pot lua parte la desbaterea legilor, fără a avea însă şi dreptul de a vota. La desbaterile Adunărilor prezența cel puțin a unui ministru e necesară".

Trebuie menționat că *prima lege-cadru de organizare şi funcționare a administrației ministeriale* a fost adoptată abia în anul 1929, aceasta conținând şi dispoziții referitoare la organizarea internă sau funcționarea Guvernului[2]. Prin această lege s-a stabilit un număr de zece ministere: Interne, Externe, Finanțe, Justiție, Instrucțiune Publică şi Culte, Armată, Agricultură, Industrie şi Comerț, Lucrări Publice şi Comunicații; Muncă, Sănătate şi Ocrotiri Sociale[3].

În anul 1938 se aduc modificări de fond în *Constituție*, care a instituit un regim politic de dictatură regală, conform căreia puterea se exercită prin intermediul miniştrilor, aceştia fiind direct răspunzători în fața Regelui, pentru ca mai târziu Regele, căpătând puteri depline în a conduce statul, să fie şi cel care îi numea pe miniştri[4]. Din acest act[5] redăm doar trei articole: art. 30: „Regele este Capul Statului"; art. 46: „Regele numeşte şi revoacă pe Miniştrii Săi"; art. 65: „Guvernul se compune din Miniştri şi Subsecretari de Stat. Miniştrii exercită puterea executivă în numele Regelui, în condițiunile stabilite de Constituție şi pe a lor răspundere. Miniştrii au răspundere politică numai față de Rege".

Trecerea, imediat după al Doilea Război Mondial, la regimul comunist a adus şi modificarea Constituției, prima fiind adoptată în anul 1948[6] (*Constituția Republicii Populare Române*), în care se constată modificări de fond. În noua Lege fundamentală a țării,

---

[1] Conform actului publicat în M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923, www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act, consultat la 11 ianuarie 2015.

[2] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 443.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 281.

[4] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 1106.

[5] Constituția României din 1938. Textul actului publicat în M. Of. nr. 48 din 27 februarie 1938, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act, consultat în ianuarie 2015.

[6] Constituția Republicii Populare Române din 1948, http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/constitutie/constitutia-republicii-populare-romane-1948.php, consultat în ianuarie 2015.

printre competențele Marii Adunări Naționale (organul suprem al puterii de stat, unicul organ legislativ, care înlocuise Parlamentul), erau şi „Formarea Guvernului" [art. 39 alin. (2)] şi „Stabilirea numărului, atribuțiunilor şi denumirii ministerelor şi desființarea, contopirea sau noua denumire a celor existente" [art. 39 alin. 4)].

Se remarcă două aspecte importante:

a) faptul că este prima Constituție a României în care s-au inclus „reglementări de sine stătătoare privind ministerele (...)"[1], dar şi Guvernul şi

b) s-au consacrat „instituția răspunderii penale a miniştrilor pentru faptele săvârşite în exercițiul funcției"[2], precum şi altele specifice temei în discuție, dintre care menționăm:

– ministerele şi atribuțiile lor se stabilesc de Marea Adunare Națională a R.P.R., conform art. 39 alin. (4) (art. 67);

– organul suprem executiv şi administrativ al R.P.R. este Guvernul, care se compune din: Preşedintele Consiliului de Miniştri (primul-ministru), din unul sau mai mulți vicepreşedinți şi din miniştri, care împreună alcătuiesc Consiliul de Miniştri (art. 66);

– membrii Guvernului depun jurământul în fața Prezidiului Marii Adunări Naționale a R.P.R. (art. 70);

– miniştrii vor fi desemnați dintre deputați sau dintre persoane nefăcând parte din Marea Adunare Națională a R.P.R. (art. 71).

De asemenea, se preciza că miniştrii conduc departamentele respective pe baza directivelor generale (care erau date de Consiliul de Miniştri), dau decizii obligatorii pentru toți cetățenii (în conformitate cu legea) şi sunt răspunzători de faptele lor penale săvârşite în exercițiul funcțiunii (conform art. 73 şi art. 74).

În celelalte două *Constituții* adoptate în perioada României Populare şi României Socialiste (una adoptată în 1952 şi cealaltă în anul 1965), s-a oscilat între introducerea unor reglementări privind denumirea şi numărul ministerelor, respectiv renunțarea la un astfel de principiu. În actul din 1965[3] se preciza:

– miniştrii şi conducătorii celorlalte organe centrale ale administrației de stat emit, pe baza şi în vederea executării legilor şi hotărârilor Consiliului de Miniştri, instrucțiuni şi ordine, precum şi alte acte prevăzute de lege; actele lor cu caracter normativ se publică în Buletinul Oficial al Republicii Socialiste România (art. 83);

– miniştrii şi conducătorii celorlalte organe centrale ale administrației de stat răspund în fața Consiliului de Miniştri de activitatea organelor pe care le conduc (art. 85).

După decembrie 1989, *Constituția adoptată în 1991* fiind „rezultatul unor condiționări istorice, politice, sociale şi economice"[4], cuprinde reglementări specifice pentru partea de *administrație publică* şi *autoritățile administrative*, grupate în Capitolul V cu denumirea „Administrația publică", Secțiunea 1 fiind dedicată *administrației publice centrale de specialitate.*

Temeiul constituțional al modului de *organizare structurală a administrației publice centrale de specialitate* se regăseşte în art. 116 din Constituție: „(1) Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului. (2) Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome".

Cât priveşte *legislația referitoare la organizarea şi funcționarea ministerelor*, după 1989 au fost adoptate:

– pentru început, două decrete-lege (Decretul-lege nr. 10/1989 privind constituirea, organizarea şi funcționarea Guvernului României şi Decretul-lege nr. 104/1990 privind activitățile pentru care guvernul adoptă hotărâri[5]);

---

[1] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1106.

[2] V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 405.

[3] Constituția Republicii Socialiste România, republicată în temeiul art. 11 din Legea nr. 19/1986 (B. Of. nr. 64 din 27 octombrie 1986).

[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. XII.

[5] M. Of. nr. 9 din 31 decembrie 1989 şi, respectiv, M. Of. nr. 47 din 1 aprilie 1990.

– spre finele anului 1990, a fost adoptată o lege specifică domeniului în discuție[1], care prevedea modul de organizare a Guvernului (Guvernul României este format din primul-ministru, miniștrii de stat, miniștrii și secretari de stat), atribuțiile Guvernului, ale primului-ministru și ale celorlalți membri ai Guvernului și că „Miniștrii asigură aplicarea, în condițiile legii, a politicii Guvernului în ramura sau domeniul de activitate al ministerului ori organului central pe care-l conduc și răspund de activitatea acestora în fața Guvernului" (art. 20).

Pentru a se înlătura o serie de neajunsuri ale acestei legi și în vederea alinierii reglementărilor la realitățile concrete după mai bine de 10 ani de la înlăturarea regimului comunist, s-a elaborat și adoptat o nouă lege în anul 2001[2].

1.3. Scurtă prezentare privind organizarea administrației publice centrale de specialitate din perspectiva dreptului comparat

În țările europene, administrația centrală are structuri diferite de la țară la țară, în funcție de specificul și tradiția administrativă locală, dar are și elemente comune.

În principiu, în constituțiile occidentale se precizează că *miniștrii conduc departamente de care răspund*, existând și reglementări constituționale care conferă *dreptul miniștrilor de a executa politica definită pentru ministerul lor*, aspect care presupune și adoptarea de acte[3]. Alături de ministere mai sunt și alte organe centrale ale administrației publice, de regulă subordonate guvernului. Acestea împreună „execută legile în domeniile lor de activitate. De aceea, mai sunt denumite de domeniu"[4].

Pentru statele Uniunii Europene este caracteristic faptul că „ministrul cumulează funcția politică cu cea administrativă" și el „este cel responsabil de organizarea și de gestiunea internă a departamentului său ministerial, cu condiția aplicării reglementărilor generale în domeniul funcției publice și al contabilității publice"[5]. De asemenea, structura generală a administrației centrale este aproape aceeași peste tot. În vârf se află ministrul, dispunând de un triplu rol: de a fi în fruntea serviciilor grupate în departamentul său, de a le conduce și de a răspunde de activitatea acestora, de actele lor[6].

Există țări ale Uniunii Europene în care nu se simt influențe ale dreptului Uniunii Europene cât privește organizarea administrativă națională, dar există și state membre în care aderarea la Uniunea Europeană a declanșat modificări considerabile în anumite domenii ale organizării administrative, atât sub aspectul adaptării structurilor naționale de decizie și execuție în vederea unei cooperări directe între statul membru și Uniune, cât și sub aspectul creării unor noi instituții administrative, inspirate după modelul european sau preluate din sistemele juridice ale altor state membre[7].

---

[1] Legea nr. 37/1990 pentru organizarea și funcționarea Guvernului (M. Of. nr. 137 din 8 decembrie 1990), înlocuită cu Legea nr. 90/2001.

[2] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările și completările ulterioare.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 448.

[4] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ed. a 13-a, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 235.

[5] C. Debbasch, *Le droit administratif face à la l'évolution de l'administration française*, în Revue International des Sciences Administratives nr. 2/1973, p. 166 și J. Ziller, *Le principe de la proportionnalité en droit administratif et en droit communautaire*, în L'Actualité juridique – Droit administratif, 20 iunie 1996, număr special, p. 317, *apud* D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 98.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 282.

[7] J. Schwarze, *Le droit administratif sous l'influence de l'Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union européenne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, p. 802, *apud* D. Apostol Tofan, *Organizarea administrației publice românești în context european*, în S.D.R. nr. 1-2/2008, p. 128.

În continuare prezentăm câteva informații generale sumare[1] despre structurile ministeriale ale unor țări din Uniunea Europeană:

– miniștrii din *Franța*, numiți de Președinte la propunerea primului-ministru, conduc ministerele de resort. Fiecare ministru este ajutat de cabinetul ministerial, în frunte cu directorul acestuia, care exercită funcțiile unui secretar general în raport cu serviciile din minister;

– în *Germania*, fiecare ministru federal conduce departamentul său în mod independent și sub răspundere proprie. Miniștrii sunt asistați de secretari de stat, membri ai Parlamentului, cu preocupări de natură politică, fără drept de coordonare la nivelul departamentului ministerial. Structura federală a statului și-a pus amprenta pe toată organizarea administrativă;

– organizarea administrației statale din *Italia* are o structură piramidală, în vârf situându-se Guvernul și ministerele de resort, care au în subordine toate activitățile locale. Prin lege s-a prevăzut reducerea numărului de miniștri (implicit de ministere), în vederea simplificării structurii guvernamentale;

– în *Grecia*, miniștrii de resort, inclusiv cei fără portofoliu, precum și miniștrii delegați sunt numiți de Președinte la propunerea primului-ministru. Miniștrii au atribuții stabilite prin lege, coordonând serviciile ministeriale;

– în *Olanda*, administrația de stat (administrația centrală) este condusă de Guvern, care este format din Rege și miniștri. Consiliul de Miniștri este prezidat de primul-ministru, iar pentru activitatea lui se aplică principiul răspunderii colective. Fiecare ministru are răspundere individuală în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate la conducerea ministerului încredințat;

– în *Spania*, fiecare ministru are un rol politic (ca membru al Guvernului), iar cei care sunt și titulari ai unor departamente ministeriale au și un rol administrativ.

Din motive didactice, prezentarea cu privire la administrația centrală se va opri doar la aceste țări, dar informații mai detaliate, inclusiv despre celelalte state din Uniune, se găsesc în literatura de specialitate menționată la bibliografie, autorii acestor lucrări folosind ca surse manualele și studiile unor renumiți specialiști în domeniul dreptului comparat și constituțiile statelor europene.

§2. Administrația publică centrală de specialitate și autoritățile (organele) acesteia

2.1. Despre autoritățile centrale de specialitate

Diversitatea și complexitatea problematicii ridicate de administrarea țării a condus, în timp, la organizarea unei *administrații publice centrale* și a unei *administrații publice locale*.

Activitățile de administrare publică centrală sunt înfăptuite de *autoritățile centrale de specialitate*, care cuprind *ministerele* și *alte organe de specialitate*, motiv pentru care în literatura de specialitate s-a acceptat și clasificarea lor în *administrație ministerială* și *extraministerială*, care la rândul său înglobează *autorități administrative autonome* și *autorități administrative subordonate Guvernului*[2].

În doctrina administrativă, prin termenul „*administrație ministerială*" se desemnează organele centrale de specialitate subordonate direct Guvernului, indiferent dacă au sau nu denumirea de ministere, iar titularul lor face parte de drept, în baza Constituției, din

[1] Pentru detalii, a se vedea I. Alexandru (coord.), *op. cit.*, p. 83-149; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 98-104; V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 400-402.

[2] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 127 și urm.; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 214; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 283; V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 406.

Guvern, dar există în fiecare țară şi organe, denumite comitet, consiliu, agenție, departament, al căror titular, de regulă, nu face parte din Guvern[1].

Pentru mai multă claritate privind categoriile de autorități subordonate (unele direct Guvernului, altele ministerelor), în literatura de specialitate mai recentă, alături de autoritățile centrale subordonate direct Guvernului, s-au menționat în mod explicit şi cele subordonate direct ministerelor[2].

Prevederile din Constituție cuprinse la art. 116 [„(1) Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului. (2) Alte organe de specialitate se pot organiza în subordinea Guvernului ori a ministerelor sau ca autorități administrative autonome"] şi la art. 117 [„(1) Ministerele se înființează, se organizează şi funcționează potrivit legii. (2) Guvernul şi ministerele, cu avizul Curții de Conturi, pot înființa organe de specialitate, în subordinea lor, numai dacă legea le recunoaşte această competență. (3) Autorități administrative autonome se pot înființa prin lege organică"] permit:

a) Identificarea unor *caracteristici comune* acestor autorități:

– toate autoritățile administrației publice centrale *sunt constituite în temeiul prevederilor constituționale*;

– *organizarea şi funcționarea lor*, fie că sunt subordonate sau autonome, *se face prin lege sau hotărâre de Guvern*;

– toate *au origine constituțională* şi *natură juridică administrativă*.

De asemenea, în literatura de specialitate s-au enunțat şi alte caracteristici comune[3]:

– sunt *autorități ale puterii executive*, înfăptuind activitate administrativă cu rol coordonator în asigurarea bunei funcționări a administrației publice într-un anumit sector;

– au o *competență specială*, putând decide, conform legii, numai în anumite limite ale sferei executive ce formează ramura sau domeniul lor de activitate;

– sunt *organe centrale*, întrucât îşi desfăşoară şi conduc activitatea la nivel național, reprezentând, sub acest aspect, gruparea superioară şi distinctă în cadrul autorităților executive prin comparație cu autoritățile locale şi din teritoriu;

– au un anumit *rol* (explicitat sau subînțeles din textul reglementării); îndeplinesc anumite *funcții*; exercită *atribuții*; au o *structură definită*, de regulă, cu un anumit grad de flexibilitate;

– toate *au conducere* (unipersonală sau colegială);

– organizarea şi funcționarea structurilor interne sunt reglementate prin *regulamente de organizare şi funcționare*, aprobate prin ordine ale conducătorilor;

– *au sau pot organiza diverse autorități în subordinea lor*, cu respectarea legii;

– sunt *organe permanente cu activitate continuă*, constituite în structuri stabile caracterizate printr-o strictă subordonare, conduse de şefi ierarhici care decid, îndrumă, coordonează şi controlează activitatea structurilor şi funcționarilor din subordine[4].

b) Identificarea unor *însuşiri distincte*:

– ministerele se organizează *numai în subordinea Guvernului*;

– ministerele *se înființează*, *se organizează* şi *funcționează potrivit legii*.

Această formulare generală – „potrivit legii" – folosită la alin. (1) art. 117 din Constituție a lăsat loc la identificarea a trei variante: adoptarea unei legi organice, care să fie sediul unic al materiei pentru toate ministerele; adoptarea unei legi-cadru, urmată de norme speciale pentru fiecare minister în parte; adoptarea unei legi speciale pentru fiecare minister (lege ordinară ori o ordonanță)[5]. În practică s-a ales gruparea reglementărilor

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 443.

[2] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 214; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 283; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 406.

[3] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 306 şi urm.

[4] *Idem*, p. 312.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 444.

de bază pentru organizarea şi funcționarea ministerelor cu cele care privesc organizarea Guvernului [pentru care art. 73 alin. (3) lit. e) din Constituție impune lege organică] şi a rezultat Legea nr. 90/2001, care este o reglementare-cadru pentru Guvern şi pentru toate ministerele, elementele de detaliu fiind stabilite prin alte acte normative (hotărâri ale Guvernului sau legi, după caz);

– *organele de specialitate subordonate* – din subordinea directă a Guvernului (altele decât ministerele) şi cele subordonate ministerelor – *se pot înființa cu avizul Curții de Conturi*, dar *numai dacă legea le recunoaşte această competență*. Astfel de prevederi trebuie să se regăsească în legile despre care s-a făcut vorbire mai sus; altfel, Guvernul şi ministerele nu vor putea înființa organe de specialitate în subordinea lor;

– *celelalte autorități subordonate* se înființează, de regulă, *prin hotărâre de Guvern*;

– *autoritățile administrative autonome* se pot înființa de către Parlament, prin lege organică[1].

2.2. Înființarea şi organizarea ministerelor

2.2.1. Înființarea ministerelor

La baza înființării (constituirii) ministerelor stau prevederile art. 116 şi art. 117 din Constituție, redate şi mai sus, precizările lor fiind clare:

– *ministerele se înființează*, se organizează şi funcționează *potrivit legii* [art. 117 alin. (1)];

– ministerele se organizează *numai în subordinea Guvernului* [art. 116 alin. (1)].

Legea cerută de Constituție pentru înființarea, organizarea şi funcționarea ministerelor, conform alin. (1) de la art. 117, este comună cu legea cerută pentru alcătuirea Guvernului [a se vedea art. 102 alin. (3)]. Legea-cadru adoptată, *Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi ministerelor*, despre care s-a făcut vorbire la tema dezvoltată de noi despre Guvern, cuprinde un capitol întreg (Capitolul II) referitor la *organizarea şi funcționarea ministerelor*, dar nu face nicio precizare distinctă privind constituirea acestor organe de specialitate, ci doar cu privire la aprobarea listei întregului Guvern.

În ceea ce priveşte *regimul înființării ministerelor*, legea prevede următoarele:

– ministerele şi miniştrii se aprobă de Parlament, prin acordarea votului de încredere asupra Programului de guvernare şi a întregii liste a Guvernului, la învestitură (art. 36 din Legea nr. 90/2001). Aşadar, în lege se utilizează şi pentru ministere acelaşi mod de redare a prevederii referitoare la înființarea (alcătuirea) Guvernului: „Numirea Guvernului se face de Preşedintele României pe baza votului de încredere acordat Guvernului de Parlament" [art. 1 alin. (4)]. Trebuie menționat că *lista întregului Guvern* cuprinde numele celor care vor face parte din Guvern, începând cu primul-ministru, nume care sunt asociate cu denumirea ministerului pe care îl va conduce fiecare[2].

Primul-ministru poate cere Parlamentului *modificarea structurii Guvernului* prin înființarea, desființarea sau, după caz, divizarea ori comasarea unor ministere[3]. În astfel de situații, prevederile art. 36 se aplică în mod corespunzător (art. 37 din Legea nr. 90/2001).

---

[1] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 339.

[2] De exemplu, în Guvernul condus de Dacian Cioloş, Vasile Dîncu – viceprim-ministru, ministrul dezvoltării regionale şi administrației publice, sau Adrian Curaj – ministrul educației naționale şi cercetării ştiințifice, aşa după cum rezultă din Hotărârea Parlamentului nr. 45/2015 pentru acordarea încrederii Guvernului (M. Of. nr. 853 din 17 noiembrie 2015). Exemplele date reflectă realitate, dar au scop pur didactic.

[3] A se vedea Hotărârea Parlamentului nr. 1/2014 privind modificarea structurii şi compoziției politice a Guvernului României (M. Of. nr. 157 din 4 martie 2014) şi Hotărârea Parlamentului nr. 44/2014 privind modificarea structurii şi compoziției politice a Guvernului României (M. Of. nr. 911 din 15 decembrie 2014).

Locul ministerelor se găseşte *în structura administraţiei publice centrale de specialitate*, cele două articole (art. 116 şi art. 117) care se referă şi la aceste autorităţi fiind parte componentă a Secţiunii 1, intitulată „*Administraţia publică centrală de specialitate*", a Capitolului V „*Administraţia publică*", din cadrul Titlului III „*Autorităţile publice*" cuprins în Legea fundamentală a României.

Rolul ministerelor este explicitat în art. 34 din Legea nr. 90/2001: ministerele sunt organe de specialitate ale administraţiei publice centrale care *realizează politica guvernamentală în domeniile de activitate ale acestora*. Trebuie sesizat că „s-a preferat caracterizarea ministerelor ca «organe de domeniu», şi nu «de ramură»"[1]. De regulă, în actele de înfiinţare se menţionează în mod explicit şi rolul (de exemplu, *de sinteză şi coordonare în aplicarea Strategiei şi Programului* – Ministerul Educaţiei Naţionale şi Cercetări Ştiinţifice; *de realizare a politicii externe a statului român* – Ministerul Afacerilor Externe; *de autoritate de stat în domeniul transporturilor şi al infrastructurii de transport* – Ministerul Transporturilor etc.).

Pentru a deduce *natura juridică administrativă a ministerelor*[2], este necesar să se aibă în vedere mai multe aspecte:

– ministerul este o autoritate publică unică, înfiinţată şi organizată în condiţiile legii, în subordinea Guvernului României, cu scopul de a realiza programul acestuia într-un anumit domeniu al serviciilor publice[3];

– ministerele *sunt organe de specialitate*, al căror loc este *între autorităţile publice* prevăzute de Constituţie, care fac parte din *administraţia publică centrală*;

– ministerele sunt *conduse de miniştri* şi sunt *aprobate de Parlament*, prin acordarea votului de încredere Guvernului[4];

– ministerele *au personalitate juridică*, *patrimoniu* şi *sediu* stabilite prin lege.

Competenţa materială a ministerelor rezultă din faptul că „îşi desfăşoară activitatea, de regulă, într-un anumit domeniu de activitate, ceea ce înseamnă că ele au o competenţă specializată"[5]. Unele ministere îşi desfăşoară activitatea într-un unic domeniu (de exemplu, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Justiţiei etc.), altele au competenţe specializate pe mai multe domenii (cum ar fi Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice sau Ministerul Educaţiei Naţionale şi Cercetării Ştiinţifice). Cât priveşte *competenţa teritorială*, ministerele sunt organe de specialitate cu competenţe pe *teritoriul întregii ţări*.

În ceea ce priveşte *definiţia ministerelor*, în funcţie de caracteristicile acestor autorităţi (organe) prezentate în literatura de specialitate şi în legea-cadru, s-a acceptat că „sunt acele organe centrale de specialitate care se înfiinţează, se organizează şi funcţionează numai în subordinea Guvernului, pentru a realiza competenţa într-un domeniu determinat de activitate, al căror conducător poartă denumirea de ministru şi este de drept membru al Guvernului"[6].

2.2.2. Organizarea ministerelor

Rolul, funcţiile, atribuţiile, *structura organizatorică* şi numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanţa, volumul, complexitatea şi specificul activităţii desfăşurate şi se aprobă prin hotărâre a Guvernului[7] [art. 40 alin. (1) din Legea

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 115.
[2] I. Santai, *op. cit.*, p. 306.
[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 136.
[4] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 340.
[5] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 116.
[6] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 410.
[7] Se dau ca exemple: H.G. nr. 1/2013 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice (M. Of. nr. 14 din 8 ianuarie 2013), cu modificările şi completările ulterioare;

nr. 90/2001]. Prin excepție de la această prevedere, conform art. 59 din Legea nr. 90/2001, pentru ministerele privind *apărarea națională* (Ministerul Apărării Naționale) și *ordinea publică* (Ministerul Afacerilor Interne, care are atribuții și pentru ordinea publică) s-au adoptat legi speciale[1].

În ceea ce privește regimul organizării ministerelor, denumirea și numărul lor, patrimoniul, reprezentarea în fața organelor judiciare etc., Constituția și legea-cadru prevăd următoarele:

– ministerele *se organizează și funcționează numai în subordinea Guvernului*, potrivit prevederilor Constituției și legii organice [art. 35 alin. (1) din Legea nr. 90/2001, trimiterea fiind făcută la art. 116 alin. (1) din Legea fundamentală];

– *denumirile* celor mai multe ministere au suportat multe schimbări, dar s-a păstrat termenul *minister*. Printre cele la care nu s-au adus modificări în denumire ar fi Ministerul Afacerilor Externe și Ministerul Apărării Naționale;

– *numărul lor nu este prevăzut în nicio reglementare*. În literatura de specialitate s-a apreciat că „legiuitorul constituant nu a dorit să stabilească un număr fix de ministere și nici să statornicească prin lege organizarea și funcționarea fiecărui minister în parte"[2], fapt pentru care în Constituție s-a prevăzut că ministerele se înființează, se organizează și funcționează potrivit legii;

– ministerul *este condus de ministru*, care este ajutat, de regulă, de secretari de stat; ministrul are calitatea de ordonator principal de credite și este reprezentant legal al ministerului;

– ministerele *au patrimoniu* și *sunt reprezentate în fața organelor judecătorești de personal de specialitate* delegat de ministru;

– rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanța, volumul, complexitatea și specificul activității desfășurate și se aprobă prin hotărâre a Guvernului;

– în fiecare minister se va organiza *cabinetul ministrului*, cu personal propriu, căruia nu i se aplică prevederile Legii privind statutul funcționarilor publici;

– ministerele *pot înființa în subordinea lor organe de specialitate*, cu avizul Curții de Conturi. Unele ministere pot avea în domeniul lor de activitate compartimente în străinătate, stabilite prin hotărâre a Guvernului (este cazul Ministerului Afacerilor Externe sau al ministerului care are în atribuții și activitatea de turism în străinătate etc.);

– ministerele *pot avea în subordinea lor servicii publice deconcentrate*, care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale; înființarea și organizarea lor se stabilesc prin ordin al ministrului;

– ministerele își organizează compartimentele în baza unei *organigrame* aprobate de ministru. Atribuțiile compartimentelor se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare a ministerului, aprobat prin ordin al ministrului.

Structura organizatorică a fiecărui minister este prevăzută în câte o hotărâre de Guvern adoptată la înființarea respectivului organism (cu excepția celor două ministere menționate mai sus, pentru care s-au adoptat legi) și cuprinde un anumit număr de compartimente, diferit însă de la un minister la altul.

Fără a intra în detalii, mai facem o precizare: unele compartimente, subdiviziuni ale ministerelor sunt *de specialitate* (desfășoară activități de strictă specialitate din domeniul

---

H.G. nr. 957/2015 privind organizarea și funcționarea Ministerului Economiei, Comerțului și Relațiilor cu Mediul de Afaceri (M. Of. nr. 917 din 10 decembrie 2015).

[1] A se vedea: Legea nr. 346/2006 privind organizarea și funcționarea Ministerului Apărării Naționale (M. Of. nr. 654 din 28 iulie 2006), cu modificările și completările ulterioare; O.U.G. nr. 30/2007 privind organizarea și funcționarea Ministerului Internelor și Reformei Administrative (M. Of. nr. 309 din 9 mai 2007), aprobată prin Legea nr. 15/2008 (M. Of. nr. 127 din 19 februarie 2008), cu modificările și completările ulterioare.

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 129.

propriu acelui minister), iar altele, care se regăsesc în organizarea tuturor ministerelor, sunt *funcționale*, activitatea lor având legătură cu toate sectoarele ministerului respectiv (de exemplu, secretariat, cabinet, resurse umane, financiar-contabilitate, administrativ-gospodăresc etc.)[1].

Pentru început amintim, însoțite de scurte explicații, compartimentele numite *direcții generale* și *direcții*[2]:

– *direcția generală* – compartiment care desfășoară o activitate cu privire la un domeniu funcțional distinct;

– *direcția* – este un compartiment plasat în subordinea unei direcții generale; se ocupă de unul sau mai multe subdomenii de activitate și cuprinde mai multe subdiviziuni (servicii, birouri etc.).

Ca exemple, în scop pedagogic și sub rezerva că în ultimul timp acestea s-au schimbat relativ des, se dau următoarele exemple:

a) de la Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice[3] (care are 4 direcții generale) vom oferi ca exemple:

1. direcția generală dezvoltare regională și infrastructură, care cuprinde:
– direcția tehnică;
– direcția politici și strategii;
– direcția lucrări publice;

2. direcția generală administrație publică, ce cuprinde:
– direcția pentru descentralizarea administrației publice;
– direcția pentru reforma administrației publice;
– direcția pentru politici fiscale și bugetare locale;

b) de la Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice[4] menționăm:

1. Direcția Generală Învățământ Superior:
– Direcția Management Universitar și Resurse Umane;
– Direcția Programe Universitare și Corelarea cu Piața Muncii;

2. Direcția Generală Învățământ Preuniversitar:
– Direcția de Monitorizare și Inspecție Școlară;
– Direcția Incluziune Socială și Parteneriate Educaționale;
– Direcția Formare Continuă.

În privința structurilor subordonate direcțiilor[5], s-a lăsat libertate miniștrilor să organizeze *servicii, birouri, colective de lucru* și *alte compartimente*, baza juridică pentru înființarea acestora fiind ordinele miniștrilor:

– *serviciile* sunt compartimente, de regulă subordonate unei direcții, care îndeplinesc activități importante, cu volum mare de muncă sau complementare, care necesită o conducere unitară. Un serviciu poate cuprinde mai multe birouri;

– *birourile* sunt unitățile de bază în organizarea tuturor autorităților administrative. Ele sunt organizate, de regulă, în cadrul serviciilor și desfășoară activități caracterizate prin omogenitate.

Prin actele de înființare a ministerelor se precizează ce *alte structuri organizatorice necesare* se mai pot constitui în vederea realizării atribuțiilor care le revin conform pro-

[1] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 341; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 181.

[2] A se vedea, ca exemplu, H.G. nr. 1/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, cu modificările și completările ulterioare; H.G. nr. 44/2016 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice (M. Of. nr. 99 din 9 februarie 2016).

[3] Conform Anexei la H.G. nr. 1/2013 privind organizarea și funcționarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice.

[4] Conform Anexei nr. 1 la H.G. nr. 44/2016 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice.

[5] A se vedea I. Vida, *op. cit.*, p. 137; D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 340 și urm.

gramului de guvernare şi strategiilor adoptate. Acestea au diverse denumiri şi roluri: autorități, unități, inspectorate, organisme, centre, comisii etc.

Printre alte subdiviziuni funcționale ale ministerelor, precizate în legea-cadru, amintim *cabinetul ministrului*. Acesta este organizat cu personal propriu, căruia nu i se aplică prevederile Legii privind statutul funcționarilor publici [art. 40 alin. (2) din Legea nr. 90/2001].

De asemenea, în cadrul ministerelor sunt organizate o serie de structuri (agenții, autorități etc.), cum sunt cele care îşi desfăşoară activitatea în Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice, prevăzute la art. 11 alin. (1) din H.G. nr. 1/2013: *Agenția de implementare pentru programele PHARE, Autoritatea de management pentru Programul operațional regional 2007-2013 şi 2014-2020, Autoritatea de management pentru Programul operațional „Dezvoltarea capacității administrative" 2007-2013, a Programului operațional „Capacitate administrativă" 2014-2020* etc.

2.3. Funcționarea şi conducerea ministerelor

2.3.1. Aspecte generale care privesc funcționarea şi conducerea ministerelor

Funcționarea, ca şi organizarea ministerelor, este reglementată prin legea-cadru, Legea nr. 90/2001, ale cărei precizări vizează *conducerea ministerelor* (Capitolul II „Organizarea şi funcționarea ministerelor", Secțiunea a 3-a „Conducerea ministerelor") şi *atribuțiile generale ale miniştrilor* (Capitolul II, Secțiunea a 4-a).

Din partea referitoare la *conducerea ministerelor* se desprind următoarele:

– conducerea se exercită *de miniştri*, care sunt ajutați de unul sau mai mulți *secretari de stat*, potrivit hotărârii Guvernului de organizare şi funcționare a ministerului. Secretarii de stat exercită atribuții delegate prin ordin al ministrului.

O mențiune specială: *miniştrii de stat coordonează*, sub conducerea nemijlocită a primului-ministru, *realizarea programului de guvernare* acceptat de Parlament într-un domeniu de activitate, scop în care conlucrează cu miniştrii care răspund de îndeplinirea acestui program în cadrul ministerelor pe care le conduc [art. 53 alin. (4) din lege];

– pentru anumite situații poate fi utilizată şi funcția de *subsecretar de stat*, potrivit hotărârii Guvernului privind organizarea şi funcționarea acestora;

– ministrul *reprezintă ministerul* în raporturile cu celelalte autorități publice, cu persoanele juridice şi fizice din țară şi din străinătate, precum şi în justiție.

Miniştrii, secretarii de stat şi subsecretarii de stat au calitatea de *demnitari*.

În funcționarea unui minister, un rol important îl are *secretarul general al ministerului*, funcționar public de carieră, numit prin concurs sau examen, pe criterii de profesionalism. Principalele atribuții şi responsabilități ale acestuia sunt stabilite prin Legea nr. 90/2001:

– asigură stabilitatea funcționării ministerului, continuitatea conducerii şi realizarea legăturilor funcționale între structurile ministerului;

– coordonează buna funcționare a compartimentelor şi activităților cu caracter funcțional din cadrul ministerului şi asigură legătura operativă dintre ministru şi conducătorii tuturor compartimentelor din minister şi unitățile subordonate;

– colaborează cu compartimentele de specialitate din cadrul Secretariatului General al Guvernului, cu secretarii generali din celelalte ministere, precum şi cu secretarii județelor şi cu directorii generali de prefectură, în probleme de interes comun;

– primeşte şi transmite spre avizare ministerelor proiectele de acte normative inițiate de minister şi asigură avizarea actelor normative primite de la alți inițiatori etc.

Rolul fundamental al acestei funcții de secretar general al ministerului derivă din „necesitatea asigurării unei continuități în conducerea unei administrații ministeriale, pornind de la premisa că miniştrii «vin şi pleacă», iar la nivelul conducerii ministerului trebuie să existe o persoană care să cunoască evoluția activității acestuia (...)"[1].

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 286.

Multitudinea, diversitatea şi complexitatea problematicii unui minister au făcut necesar ca, pe lângă ministru, să funcţioneze un *organ consultativ, colegiul ministerului*, ale cărui componenţă şi regulament de funcţionare se aprobă prin ordin al ministrului, aşa cum se prevede la art. 52 din Legea nr. 90/2001. Acest organ consultativ este compus din secretar şi subsecretari de stat, directori generali şi directori, şefii unor compartimente funcţionale etc., care se întrunesc sub preşedinţia ministrului pentru a dezbate probleme din activitatea ministerului şi pentru adoptarea unor recomandări[1].

2.3.2. Atribuţiile şi funcţiile ministerelor şi ale miniştrilor

Din analiza prevederilor Legii nr. 90/2001 şi din majoritatea hotărârilor Guvernului referitoare la organizarea şi funcţionarea ministerelor se deduc următoarele:

– la art. 53 din lege sunt cuprinse *atribuţiile generale ale miniştrilor*;

– în actele de înfiinţare, organizare şi funcţionare a ministerelor sunt prevăzute atribuţiile şi uneori funcţiile ministerelor, fără să se facă vorbire despre cele ale miniştrilor. În această privinţă nu există uniformitate: în unele hotărâri sunt precizate la început atribuţiile principale ale ministerelor şi apoi funcţiile exercitate de minister (a se vedea, de exemplu, H.G. nr. 1/2013 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administraţiei Publice); în altele sunt prezentate numai atribuţiile ministerului (de exemplu, H.G. nr. 21/2015 privind organizarea şi funcţionarea Ministerului Transporturilor[2]) ş.a.m.d.

Miniştrii îndeplinesc, fiecare în domeniul său de activitate, trei categorii de atribuţii:

– atribuţii generale, stabilite prin art. 53 alin. (1) din Legea nr. 90/2001;

– atribuţii specifice, stabilite prin acte normative;

– atribuţiile ce le revin folosind aparatul propriu al ministerelor, precum şi prin instituţiile aflate în subordonarea, coordonarea sau autoritatea ministerelor.

a) Atribuţii generale îndeplinite în domeniul lor de activitate sunt următoarele:

– organizează, coordonează şi controlează aplicarea legilor, ordonanţelor şi hotărârilor Guvernului, a ordinelor şi instrucţiunilor emise potrivit legii, cu respectarea limitelor de autoritate şi a principiului autonomiei locale a instituţiilor publice şi a agenţilor economici;

– elaborează şi avizează proiecte de lege, ordonanţe, hotărâri ale Guvernului, în condiţiile stabilite prin metodologia aprobată de Guvern;

– acţionează pentru aplicarea strategiei proprii a ministerului, integrată celei de dezvoltare economico-socială a Guvernului;

– fundamentează şi elaborează propuneri pentru bugetul anual, pe care le înaintează Guvernului;

– urmăresc proiectarea şi realizarea investiţiilor din sistemul ministerului, în baza bugetului aprobat;

– reprezintă interesele statului în diferite organe şi organisme internaţionale, în conformitate cu acordurile şi convenţiile la care România este parte şi cu alte înţelegeri stabilite în acest scop, şi dezvoltă relaţii de colaborare cu organe şi organizaţii similare din alte state şi cu organizaţii internaţionale ce interesează domeniul lor de activitate;

– iniţiază şi negociază, din împuternicirea Preşedintelui României sau a Guvernului, în condiţiile legii, încheierea de convenţii, acorduri şi alte înţelegeri internaţionale sau propun întocmirea formelor de aderare la cele existente;

– urmăresc şi controlează aplicarea convenţiilor şi acordurilor internaţionale la care România este parte şi iau măsuri pentru realizarea condiţiilor în vederea integrării în structurile europene sau în alte organisme internaţionale;

---

[1] A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 342.

[2] M. Of. nr. 50 din 21 ianuarie 2015.

– coordonează şi urmăresc elaborarea şi implementarea de politici şi strategii în domeniile de activitate ale ministerului, potrivit strategiei generale a Guvernului;

– avizează, în condițiile legii, înființarea organismelor neguvernamentale şi cooperează cu acestea în realizarea scopului pentru care au fost create;

– colaborează cu instituțiile de specialitate pentru formarea şi perfecționarea pregătirii profesionale a personalului din sistemul lor;

– aprobă, după caz, editarea publicațiilor de specialitate şi informare.

În literatura de specialitate[1], acestea au fost grupate astfel:

– atribuții generale (cele pentru asigurarea realizării programului de guvernare);

– atribuții care privesc organizarea executării legii, a hotărârilor şi ordonanțelor Guvernului (inițiază proiecte de lege, proiecte de hotărâri ori de ordonanțe ale Guvernului şi asigură fundamentarea acestora);

– atribuții economico-sociale (analize specifice pe domeniul de activitate, organizarea şi executarea activității statale, aplicarea politicilor guvernamentale în toate societățile, regiile şi companiile din subordine, protecția mediului etc.);

– atribuții privind politica externă (încheierea de convenții şi acorduri internaționale în domeniul lor de activitate, sprijinirea cooperării internaționale, reprezentarea intereselor statului la nivelul organismelor internaționale similare din lume);

– atribuții proprii, stabilite prin actul de organizare şi funcționare (ele se referă la competența materială a ministerului şi la asigurarea realizării programului propriu de activitate).

b) Atribuțiile specifice sunt stabilite prin acte care privesc înființarea, organizarea şi funcționarea fiecărui minister, precum şi prin alte acte normative. În unele hotărâri ale Guvernului sunt precizate mai multe categorii de astfel de atribuții: atribuții principale, atribuții derivate şi atribuții cu caracter general. Fără a intra în detalii, aducem ca exemplu H.G. nr. 1/2013 cu privire la Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice, în care:

– la art. 1 alin. (3) este cuprins un pachet de 22 de atribuții principale;

– la art. 3 sunt explicitate cele 8 funcții ale ministerului, după cum urmează: de planificare strategică; de reglementare şi avizare; de reprezentare; de autoritate de stat în domeniile sale de activitate; de administrare; de implementare a programelor finanțate din fonduri comunitare, naționale, precum şi din alte surse legal constituite; de monitorizare şi control; de coordonare;

– la art. 4 sunt prezentate atribuțiile derivate din funcții.

Doar cu titlu informativ, le redăm pe cele derivate din funcția de planificare strategică:

1. elaborează strategii pentru domeniile sale de activitate:

– strategia națională de dezvoltare teritorială, care are la bază conceptul strategic de dezvoltare teritorială a României:

– strategii de comunicare în domeniile sale de activitate;

– Strategia națională de dezvoltare regională;

– Strategia națională de dezvoltare teritorială a Mării Negre şi a Dunării;

– Strategia națională pentru construcția de locuințe, reabilitarea clădirilor şi protejarea clădirilor de locuit din zonele cu risc seismic;

2. elaborează politici, programe şi planuri pentru domeniile sale de activitate:

– stabileşte cadrul tematic, organizează şi finanțează programe/proiecte multianuale pentru activitatea de reglementare în domeniile sale de activitate, precum şi alte activități de reglementare specifice domeniilor sale de activitate;

– politici de dezvoltare teritorială, în conformitate cu obiectivele strategice privind coeziunea teritorială;

– Planul de amenajare a teritoriului național;

[1] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007, p. 162.

– planuri de amenajare a teritoriului regional, în scopul fundamentării planurilor de dezvoltare regională;
– Regulamentul general de urbanism;
– planuri naționale multianuale privind creşterea performanței energetice a clădirilor;
– politica în domeniul locuirii la nivel național;
– politica economică în domeniile sale de activitate;
– programe de comunicare;

3. corelează politicile şi strategiile sectoriale de dezvoltare pentru asigurarea unei strategii guvernamentale coerente de dezvoltare teritorială regională şi națională a României;

4. elaborează şi coordonează, împreună cu ministerele de resort, implementarea de strategii şi politici în domeniul reformei administrativ-teritoriale şi în domeniul fiscal-bugetar local;

5. elaborează şi monitorizează strategii şi programe de dezvoltare a infrastructurii unităților administrativ-teritoriale, cu finanțare internă şi/sau externă, precum şi indicatorii de performanță ai serviciilor publice comunitare de utilități publice;

6. dezvoltă o bază națională de date care să asigure un sistem informațional unitar la nivelul administrației publice locale;

7. colaborează cu ministerul de resort şi aplică măsurile necesare în domeniul său de activitate pentru implementarea sistemului e-guvernare.

2.4. Clasificarea ministerelor

În funcție de natura atribuțiilor pe care le exercită, ministerele se pot clasifica pe mai multe grupe, fără ca o astfel de clasificare să fie interpretată exclusivist, în sensul că ele ar îndeplini numai atribuții corespunzătoare grupei din care face parte[1]:

a) ministere cu activitate preponderent economico-financiară (Ministerul Economiei, Comerțului şi Relațiilor cu Mediul de Afaceri; Ministerul Transporturilor; Ministerul Energiei; Ministerul Agriculturii şi Dezvoltării Rurale);

b) ministere cu activitate preponderent socială, culturală, ştiințifică, educativă (Ministerul Muncii, Familie, Protecției Sociale şi Persoanelor Vârstnice; Ministerul Sănătății; Ministerul Culturii; Ministerul Educației Naționale şi Cercetării Ştiințifice; Ministerul Tineretului şi Sportului);

c) ministere cu activitate de apărare a statului, a ordinii de drept, a mediului înconjurător şi a politicii externe (Ministerul Apărării Naționale; Ministerul Justiției; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Afacerilor Externe; Ministerul Mediului, Apelor şi Pădurilor);

d) ministere cu activitate preponderent informațională (Ministerul Comunicațiilor şi pentru Societatea Informațională, Ministerul pentru Consultare Publică şi Dialog Civic);

e) ministere cu caracter special (Ministerul Finanțelor Publice, Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice; Ministerul Fondurilor Europene).

§3. Alte organe de specialitate în domeniul administrației publice centrale

3.1. Condiții de înființare, rol şi competențe

a) Condiții de înființare. Conform prevederilor art. 116 şi art. 117 din Constituție, există posibilitatea înființării, organizării şi funcționării în cadrul administrației publice centrale,

[1] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 116 şi urm., cu precizarea că s-au folosit denumirile ministerelor aşa cum se regăsesc la momentul februarie 2016.

în afară de ministere (principalele organe ale acestei administrații), şi a altor organe de specialitate: unele în subordinea directă a Guvernului, altele în subordinea ministerelor şi o a treia categorie, autorități autonome.

Norma constituțională, cum era şi firesc, nu precizează care sunt acele organe, cum să fie organizate şi ce obiect principal de activitate să le fie conferit[1]. În consecință, atât Guvernul, cât şi ministerele au libertatea de a stabili când şi ce autorități trebuie să mai înființeze, evident, cu respectarea tuturor prevederilor legale.

Specific pentru autoritățile subordonate este faptul că ele se înființează de autoritatea supraordonată (Guvern, respectiv ministere), cu două *condiții*:

– numai dacă legea le recunoaşte o astfel de competență şi

– numai cu avizul Curții de Conturi.

În privința competenței, legiuitorul a cuprins în Legea nr. 90/2001 prevederile prin care li se recunoaşte acestor autorități o astfel de competență:

– Guvernul înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa [art. 11 lit. o)];

– ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curții de Conturi (art. 42).

Prevederile din Legea nr. 90/2001 constituie baza juridică pentru înființarea unor astfel de autorități şi ceea ce mai trebuie menționat este faptul că această lege, în întregul ei, este aplicabilă nu numai Guvernului şi ministerelor, dar şi tuturor autorităților constituite în acest mod, cu excepția unor instituții de interes public, ale căror organizare şi funcționare sunt reglementate prin legi speciale[2].

Despre *avizul care se cere la Curtea de Conturi*, în literatura de specialitate se apreciază că este „un aviz conform, al cărui regim juridic presupune obligativitatea atât în a-l obține, cât şi în a-i respecta conținutul"[3]. Explicația rezidă în faptul că înființarea unei noi autorități la nivel central presupune un necesar de resurse financiare, deci un efort financiar ce trebuie susținut de la bugetul de stat[4]. În acest sens, în atribuțiile prevăzute chiar în Legea fundamentală pentru Curtea de Conturi se prevede că aceasta exercită controlul asupra modului de formare, de administrare şi de întrebuințare a resurselor financiare ale statului şi ale sectorului public [art. 140 alin. (1) din Constituție] şi, ca atare, atât Guvernul, cât şi ministerele trebuie să aibă în vedere, pe de o parte, încadrarea în bugetele aprobate, iar, pe de altă parte, faptul că organul de control financiar verifică modul în care au fost întrebuințate resursele financiare repartizate.

b) Rolul acestor organe. Ele sunt înființate „din nevoia de a asigura funcționarea unor servicii publice de importanță deosebită"[5] ori a „unor ramuri sau domenii de activitate pentru a căror conducere nu este necesară organizarea unui minister"[6].

Faptul că nu sunt limitări de factură numerică în înființarea unor astfel de autorități centrale este o normalitate, dar excesul care s-a manifestat până în anul 2009 în ceea ce priveşte extinderea sferei organelor centrale a determinat luarea unor măsuri, impuse din

---

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 138.

[2] A se vedea art. 60 din Legea nr. 90/2001.

[3] A. Iorgovan, în M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României revizuită – comentarii şi explicații*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 236, *apud.* V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1121.

[4] Cum de altfel s-a remarcat şi în literatura de specialitate, finanțele publice sunt, în sens larg, acele relații care au ca obiect regulile fundamentale, organele şi procedurile care permit colectivităților publice îndeplinirea tuturor atribuțiilor lor cu ajutorul mijloacelor financiare, condiția esențială fiind ca aceste reguli şi proceduri să se aplice într-un regim de drept public. A se vedea N.C. Dariescu, *Drept financiar şi fiscal*, Casa de Editură Venus, Iaşi, 2004, p. 19 şi N.C. Aniței, *Drept financiar*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 10.

[5] I. Vida, *op. cit.*, p. 138.

[6] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 183.

raţiuni de ordin financiar, prin adoptarea Legii nr. 329/2009[1]. Măsurile preconizate se refereau, aşa după cum arată titlul reglementării, la reorganizarea unor autorităţi şi instituţii publice, prin desfiinţarea unora şi preluarea activităţilor lor de către altele existente, înfiinţarea, cât şi desfiinţarea având la bază adoptarea unor hotărâri de Guvern.

c) Competenţa. Ca organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, sunt organizate şi funcţionează în subordinea Guvernului sau a ministerelor; ele sunt *organe centrale*, deoarece *competenţa lor teritorială este la nivelul întregii ţări*, şi *sunt de specialitate*, pentru că *au o competenţă materială de specialitate în ramura sau subramura ori domeniul de activitate pentru care au fost înfiinţate* şi care, de altfel, a determinat înfiinţarea lor[2].

d) Organizare şi funcţionare. Legea nr. 90/2001, în partea finală, cuprinde o prevedere din care rezultă că „Dispoziţiile prezentei legi, prin care se reglementează organizarea şi funcţionarea Guvernului şi ministerelor, se aplică în mod corespunzător şi celorlalte organe centrale de specialitate din subordinea Guvernului, cu excepţia unor instituţii de interes public a căror organizare şi funcţionare sunt reglementate prin legi speciale" (art. 60). Pe lângă aceasta, pentru fiecare organism în parte se adoptă o reglementare (hotărâre de Guvern, ordonanţă, ordonanţă de urgenţă) prin care se definesc şi detaliază toate aspectele specifice fiecăruia (subordonare, rol, funcţii, atribuţii, conducere, organizare şi funcţionare, sediu, patrimoniu şi, după caz, unităţi subordonate etc.).

3.2. Organe de specialitate subordonate Guvernului

Aceste autorităţi administrative publice sunt similare ministerelor, în sensul că înfiinţarea lor se face în baza aceloraşi imperative sociale – au o structură, funcţii şi atribuţii similare, iar actele pe care le emit poartă aceleaşi denumiri cu cele emise de ministere, cu rare excepţii[3].

După denumire, aceste organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, cu personalitate juridică, în subordinea Guvernului, sunt: agenţii, autorităţi, centre, consilii, comisii, institute, oficii. Numărul şi denumirile lor au suportat deseori modificări, determinate de nevoia de adaptare la programele de guvernare şi la cerinţele perioadei, doar o parte din ele menţinându-şi denumirea primită la înfiinţare. De aceea, nu vom expune lista lor, dar, informativ, menţionăm:

a) Agenţia Naţională pentru Romi[4], structură guvernamentală de reprezentare a romilor în plan naţional;

b) Institutul de Investigare a Crimelor Comunismului şi Memoria Exilului Românesc[5]. Institutul are ca scop, printre altele: investigarea ştiinţifică şi identificarea crimelor, abuzurilor şi încălcărilor drepturilor omului pe întreaga durată a regimului comunist în România, precum şi sesizarea organelor în drept în acele cazuri în care sunt depistate situaţii de încălcare a legii; culegerea, arhivarea şi publicarea documentelor referitoare la exilul românesc din perioada 1940-1989;

c) Institutul Naţional de Statistică[6], având rol de organizare şi coordonare a statisticii oficiale din România;

---

[1] Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorităţi şi instituţii publice, raţionalizarea cheltuielilor publice, susţinerea mediului de afaceri şi respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană şi Fondul Monetar Internaţional (M. Of. nr. 761 din 9 noiembrie 2009), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 184.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 138.

[4] H.G. nr. 1703/2004 privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale pentru Romi (M. Of. nr. 984 din 26 octombrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

[5] H.G. nr. 1372/2009 privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Institutului de Investigare a Crimelor Comunismului şi Memoria Exilului Românesc (M. Of. nr. 802 din 25 noiembrie 2009), cu modificările şi completările ulterioare.

[6] H.G. nr. 957/2005 privind organizarea şi funcţionarea Institutului National de Statistică, republicată (M. Of. nr. 865 din 18 decembrie 2007), cu modificările şi completările ulterioare.

d) Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare[1], care reprezintă autoritatea națională în domeniul reglementării, autorizării și al controlului activităților nucleare din România.

Aceste organe de specialitate ale administrației publice centrale, organizate în subordinea Guvernului, au, de regulă, structura unui departament ministerial sau a unei direcții generale ori a unei direcții și în fruntea lor este plasat un secretar de stat sau subsecretar ori un președinte care deține un asemenea rang[2], care se deosebește de un ministru prin faptul că nu este cuprins în rândul membrilor Guvernului. Într-adevăr, organele menționate mai sus au toate la conducere președinți care, în exercitarea prerogativelor ce le revin, emit ordine și instrucțiuni. Ordinele și instrucțiunile cu caracter normativ se publică în Monitorul Oficial al României.

Unele dintre aceste autorități sunt finanțate integral de la buget de stat, altele se finanțează din surse proprii, iar altele se finanțează parțial din surse proprii și în completare de la bugetul de stat.

Pentru a reliefa diversitatea acestor categorii de organe de specialitate înființate în subordinea Guvernului, amintim că la art. 16 alin. (1) din O.U.G. nr. 96/2012, modificat prin Legea nr. 174/2015, se prevede înființarea Departamentului pentru Investiții Străine și Parteneriat Public-Privat, „organ de specialitate cu personalitate juridică, finanțat din bugetul Secretariatului General al Guvernului, cu atribuții în coordonarea, monitorizarea și aplicarea politicii Guvernului la nivel național în domeniul promovării, marketingului, atragerii și implementării investițiilor străine directe și în domeniul parteneriatului public-privat, exercitând funcțiile de strategie, reglementare, reprezentare și autoritate de stat în domeniile de activitate".

Departamentul va fi condus de ministrul delegat pentru proiecte de infrastructură de interes național și investiții străine. *Unitatea centrală pentru coordonarea parteneriatului public-privat*, structură fără personalitate juridică în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, trece din subordinea Secretariatului General al Guvernului în cadrul Departamentului pentru Investiții Străine și Parteneriat Public-Privat.

3.3. Organe de specialitate subordonate ministerelor

Temeiul înființării unor astfel de organe subordonate se găsește în art. 116 alin. (2) din Constituție și în art. 42 din Legea nr. 90/2001, cel din urmă precizând că „Ministerele pot înființa în subordinea lor organe de specialitate, cu avizul Curții de Conturi". În baza acestei prevederi, prin actele normative care reglementează organizarea și funcționarea ministerelor sunt deja prevăzute, în corpul lor sau în anexe, organele centrale de specialitate care funcționează în subordinea lor[3]. Cu titlu informativ și doar în scop didactic, vom prezenta în continuare câteva astfel de organe de specialitate din subordinea unor ministere, indicând și normele în baza cărora au fost organizate.

La art. 14 alin. (1) din H.G. nr. 1/2013 sunt prevăzute *instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*:

a) Agenția Națională a Funcționarilor Publici[4] – asigură aplicarea strategiilor și a Programului de guvernare în domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici, precum și în domeniul formării profesionale a personalului din administrația publică;

[1] H.G. nr. 1627/2003 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Comisiei Naționale pentru Controlul Activităților Nucleare (M. Of. nr. 69 din 27 ianuarie 2004).
[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 139.
[3] V. Vedinaș, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1122.
[4] H.G. nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, republicată (M. Of. nr. 620 din 2 septembrie 2010), cu modificările și completările ulterioare.

b) Autoritatea Națională de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice[1] – este instituție publică de interes național, cu personalitate juridică, ce funcționează pe baza regulamentului propriu de organizare și funcționare, aprobat prin hotărâre a Guvernului[2];

c) Inspectoratul de Stat în Construcții[3] – este organul tehnic specializat care exercită, potrivit legii, controlul de stat cu privire la respectarea disciplinei în urbanism și a regimului de autorizare a construcțiilor, precum și la aplicarea unitară a prevederilor legale în domeniul calității în construcții.

Cât privește conducătorii instituțiilor publice și ai organelor de specialitate menționate mai sus, aceștia sunt numiți și revocați în/din funcție prin decizie a primului-ministru, la propunerea ministrului dezvoltării regionale și administrației publice. Articolul 15 alin. (1) din aceeași reglementare menționează o altă categorie: *unități care funcționează sub autoritatea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice*:

a) Agenția Națională pentru Locuințe[4] – cu rol în dezvoltarea construcției de locuințe la nivel național;

b) Compania Națională de Investiții „C.N.I." – S.A.[5] – care desfășoară activități de interes public pentru realizarea unor construcții.

Conducătorii acestor unități sunt numiți și revocați în/din funcție prin ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice.

În conformitate cu prevederile din H.G. nr. 1/2013, atât Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, cât și aceste autorități subordonate au încadrați funcționari publici și personal angajat cu contract individual de muncă, dar pot colabora cu specialiști în diverse domenii de activitate, în condițiile legii.

În H.G. nr. 44/2016 privind organizarea și funcționarea *Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice* se prevede că *în coordonarea acestui minister* funcționează:

a) instituții de învățământ superior, precum: Universitatea „Politehnica" din București, Universitatea Tehnică de Construcții București, Universitatea de Arhitectură și Urbanism „Ion Mincu" din București, Universitatea din București, Universitatea „Babeș-Bolyai" din Cluj-Napoca, Universitatea „Dunărea de Jos" din Galați, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza" din Iași, Universitatea Tehnică „Gheorghe Asachi" din Iași, Universitatea Petrol-Gaze din Ploiești, Universitatea de Vest din Timișoara (acestea fiind doar câteva dintre cele 48 de astfel de instituții);

b) instituții și unități în subordinea ministerului, precum: Inspectorate școlare județene și Inspectoratul Școlar al Municipiului București – servicii publice deconcentrate ale Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice în a căror subordine funcționează unități conexe, unități pentru activitatea extrașcolară și cluburi sportive școlare, Comisia Națională a României pentru UNESCO;

---

[1] Legea nr. 51/2006 a serviciilor comunitare de utilități publice, republicată (M. Of. nr. 121 din 5 martie 2013), cu modificările și completările ulterioare.

[2] H.G. nr. 527/2013 privind aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Autorității Naționale de Reglementare pentru Serviciile Comunitare de Utilități Publice – A.N.R.S.C. (M. Of. nr. 497 din 7 august 2013).

[3] O.G. nr. 63/2001 privind înființarea Inspectoratului de Stat în Construcții – I.S.C. (M. Of. nr. 536 din 1 septembrie 2001), aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 707/2001 (M. Of. nr. 785 din 11 decembrie 2001), cu modificările și completările ulterioare.

[4] Legea nr. 152/1998 privind înființarea Agenției Naționale pentru Locuințe, republicată (M. Of. nr. 740 din 21 octombrie 2011), cu modificările și completările ulterioare, și H.G. nr. 620/2001 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Agenției Naționale pentru Locuințe (M. Of. nr. 381 din 12 iulie 2001), cu modificările ulterioare.

[5] O.G. nr. 25/2001 privind înființarea Companiei Naționale de Investiții „C.N.I." – S.A. (M. Of. nr. 472 din 17 august 2001), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 117/2002 (M. Of. nr. 189 din 20 martie 2002), cu modificările și completările ulterioare.

c) unități aflate în coordonarea ministerului, precum: Regia Autonomă „Editura Didactică și Pedagogică", Autoritatea Națională pentru Calificări, Agenția de Administrare a Rețelei Naționale de Informatică pentru Educație și Cercetare etc.;

d) instituțiile și unitățile de cercetare științifică, dezvoltare tehnologică și inovare care funcționează în subordinea ministerului: Autoritatea Națională pentru Cercetare Științifică și Inovare, Institutul de Științe ale Educației, Centrul European UNESCO pentru Învățământul Superior (CEPES), Institutul Limbii Române.

În subordinea sau în coordonarea ori sub autoritatea *Ministerului Economiei, Comerțului și Relațiilor cu Mediul de Afaceri* (reorganizat în decembrie 2014) se regăsesc:

a) Inspecția de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune și Instalațiilor de Ridicat (ISCIR)[1] – care este organul de specialitate al administrației publice centrale cu personalitate juridică, a cărui activitate principală este asigurarea, în numele statului, a măsurilor de funcționare în condiții de siguranță a instalațiilor sub presiune, instalațiilor de ridicat și a aparatelor consumatoare de combustibil;

b) Oficiul de Stat pentru Invenții și Mărci (OSIM)[2] – organ de specialitate al administrației publice centrale, autoritate unică pe teritoriul României în asigurarea protecției proprietății industriale, în conformitate cu legislația națională în domeniu și cu prevederile convențiilor și tratatelor internaționale la care România este parte;

c) Asociația de Standardizare din România (ASRO)[3] – persoană juridică română de drept privat, de interes public, fără scop lucrativ, neguvernamentală și apolitică, recunoscută ca organism național de standardizare;

d) Autoritatea Națională pentru Turism[4] – funcționează ca instituție publică, cu personalitate juridică, în subordinea ministerului și are reprezentanțe de promovare turistică cu sediul în străinătate etc.

De asemenea, mai menționăm:

a) Agenția Națională pentru Achiziții Publice[5], cu rolul de elaborare, promovare și implementare a politicii în domeniul achizițiilor publice, stabilire și implementare a sistemului de verificare și control al aplicării unitare a dispozițiilor legale și procedurale în domeniul achizițiilor publice, precum și monitorizare a funcționării eficiente a sistemului de achiziții publice – aflată în subordinea Ministerului Finanțelor Publice;

b) Agenția Națională pentru Egalitatea de Șanse între Bărbați și Femei[6], care promovează principiul egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați în vederea eliminării tuturor formelor de discriminare bazate pe criteriul de sex, în toate politicile și programele naționale – aflată în subordinea Ministerului Muncii.

3.4. Autorități (organe) centrale de specialitate autonome

De-a lungul timpului, practica democratică a impus necesitatea unor autorități (organe) la nivel central, cu sarcini de coordonare sau de control, inclusiv jurisdicțional, care să fie independente față de Guvern, uneori chiar față de șeful statului[7].

[1] H.G. nr. 1340/2001 privind organizarea și funcționarea Inspecției de Stat pentru Controlul Cazanelor, Recipientelor sub Presiune și Instalațiilor de Ridicat (M. Of. nr. 37 din 21 ianuarie 2002), cu modificările și completările ulterioare.

[2] H.G. nr. 573/1998 privind organizarea și funcționarea Oficiului de Stat pentru Invenții și Mărci (M. Of. nr. 345 din 11 septembrie 1998), cu modificările și completările ulterioare.

[3] H.G. nr. 985/2004 privind recunoașterea Asociației de Standardizare din România – ASRO ca organism național de standardizare (M. Of. nr. 612 din 7 iulie 2004).

[4] H.G. nr. 9/2013 privind organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Turism (M. Of. nr. 40 din 18 ianuarie 2013), cu modificările ulterioare.

[5] O.U.G. nr. 13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice (M. Of. nr. 362 din 26 mai 2015), aprobată prin Legea nr. 244/2015 (M. Of. nr. 797 din 27 octombrie 2015).

[6] Capitolul V din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată (M. Of. nr. 326 din 5 iunie 2013).

[7] E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 91.

Acestea se deosebesc de autoritățile subordonate prin două caracteristici fundamentale: sunt organe de specialitate *înființate prin lege organică* şi se bucură de *autonomie*, de *independență* față de autoritățile publice, Președinte, Guvern, administrație publică, dar au o anume *dependență* față de Parlament, astfel că ele „funcționează independent (autonom) şi nu au organe administrative ierarhic superioare"[1]. Printre alte caracteristici comune autorităților (organelor) centrale de specialitate autonome se pot enumera şi: conducerea lor (integrală sau parțial) este desemnată de Parlament; de regulă sau doar la solicitarea Parlamentului, depun/prezintă rapoarte de activitate (anual sau la cererea organului legislativ); răspund direct în fața Parlamentului (în comparație cu organele administrației centrale – ministerele –, care răspund în fața Parlamentului în mod indirect, prin intermediul Guvernului); îşi desfăşoară activitatea pe anumite domenii. Despre toate acestea se va discuta în cele ce urmează.

3.4.1. Caracterizarea şi clasificarea autorităților autonome

În familia autorităților centrale autonome se identifică:

a) autorități administrative autonome, aşa cum sunt denumite generic de Constituție la art. 117 alin. (3), sau *autorități autonome create prin lege organică*, având diverse denumiri şi roluri/scopuri pentru care au fost înființate;

b) autorități de specialitate autonome reglementate direct prin prevederile constituționale sau *autorități autonome de rang constituțional*[2], unde se regăsesc Avocatul Poporului, Curtea de Conturi, Consiliul Economic şi Social, Curtea Constituțională şi Consiliul Legislativ.

Altfel spus, după statut, „autoritățile autonome pot avea *statut constituțional* sau *statut legal*"[3].

În privința instituirii *dependenței față de Parlament*, din prevederile constituționale şi din legile organice de reglementare a înființării şi organizării lor se desprind două modalități:

– prima constă în modul cum se fac *desemnarea şi revocarea conducerii acestor autorități*. Pentru cele mai multe, desemnarea şi revocarea se fac *exclusiv de Parlament* [de ambele Camere, de exemplu, pentru numirea directorilor serviciilor de informații – aşa cum se prevede la art. 65 alin. (2) lit. h) din Legea fundamentală, sau doar de una dintre cele două Camere ale Parlamentului, de exemplu, Senatul, pentru Agenția Națională de Integritate] sau *de Parlament împreună cu alte autorități publice* (de exemplu, pentru societățile de radio şi televiziune sau pentru Consiliul Național al Audiovizualului);

– a doua este *prezentarea de rapoarte în fața Parlamentului*, reprezentând „exercitarea unui control parlamentar specific asupra activității acestor autorități"[4].

Dar, „oricare ar fi modalitatea în care se realizează dependența acestor autorități față de Parlament, ea trebuie prevăzută expres în legile organice care reglementează organizarea şi funcționarea lor"[5].

În funcție de domeniul de activitate, de rolul şi scopul lor, în literatura de specialitate s-a făcut următoarea clasificare[6]: *organe de sinteză*, cum ar fi Autoritatea Națională de

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 191.

[2] A se vedea V. Vedinaş. *op. cit.*, p. 418, unde sunt numite *autorități autonome de rang constituțional*, create de legiuitorul constituant, ale căror organizare şi funcționare fac obiectul unor legi organice adoptate ulterior, şi *autorități centrale autonome create prin lege organică*.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 140.

[4] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 218.

[5] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 290.

[6] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 447.

Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal, *organe de coordonare*, cum este Consiliul Suprem de Apărare a Țării; *organe de control*, cum sunt Curtea de Conturi, Agenția Națională de Integritate.

Din reglementările privind organizarea și funcționarea acestor autorități rezultă următoarele:

– sunt organizate și funcționează în diverse domenii;

– cele mai multe dispun de putere de decizie;

– conducerile unora dintre ele au caracter colegial (a se vedea Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Curtea de Conturi etc.), iar ale altora au caracter unipersonal (a se vedea serviciile de informații);

– emit, de regulă, *ordine*, *instrucțiuni* și altele asemenea. În conformitate cu prevederile art. 77 și art. 78 din Legea nr. 24/2000[1], ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor autorităților administrative autonome se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului. În concluzie, reglementările lor au o forță juridică inferioară față de legi, dar și în raport cu cele adoptate de Guvern;

– autoritățile autonome prevăzute de Constituție trebuie să respecte hotărârile și ordonanțele Guvernului; pentru celelalte autorități autonome ale administrației publice, regula cuprinsă la art. 102 alin. (1) din Constituție, potrivit căreia Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice, are un grad mai mare de cuprindere. Activitatea acestora din urmă nu poate face abstracție de activitatea Guvernului, astfel că ele, exercitând atribuțiile în complementaritate cu Guvernul, nici nu se pot substitui acestuia și nici nu pot decide fără a ține seama de ce s-a decis la acest nivel[2].

3.4.2. Autorități autonome create prin lege organică (cu statut legal)

Între acestea se identifică două grupe:

a) cele amintite în Legea fundamentală, caz în care se întâlnesc două subgrupe:

– autorități precizate în cuprinsul unor articole din Titlul III „Autorități publice", precum *Autoritatea Electorală Permanentă* [art. 73 alin. (3) lit. a)], *Consiliul Suprem de Apărare a Țării* [art. 65 alin. (2) lit. g) și art. 119] ori *serviciile de informații* [art. 65 alin. (2) lit. h)];

– autorități precizate în afara Titlului III, cum ar fi *serviciile publice de radio și televiziune*, precizate la art. 31 alin. (5);

b) altele despre care nu se face vorbire direct în Constituție, dar care au fost înființate conform necesităților, însă, obligatoriu, în baza unor legi organice, conform prevederilor constituționale [art. 116 alin. (2)].

Facem mai jos o scurtă prezentare a autorităților autonome amintite în Constituție și create prin lege organică:

a) Autoritatea Electorală Permanentă. Înființată ca o *instituție publică administrativă autonomă, cu personalitate juridică* și *cu competență generală*, are misiunea de a asigura organizarea și desfășurarea alegerilor și a referendumurilor, precum și finanțarea partidelor politice, cu respectarea Constituției, a legii și a standardelor internaționale în materie. Autoritatea Electorală Permanentă este condusă de un președinte, cu rang de ministru, numit de Camera Deputaților și Senat în ședință comună. Președintele este ajutat de doi vicepreședinți, cu rang de secretar de stat, unul numit de președintele României, iar celălalt de primul-ministru. Președintele și vicepreședinții sunt desemnați pentru un mandat de 8 ani, care poate fi reînnoit o singură dată. De asemenea, Autoritatea Electorală Permanentă are un secretar general, numit de primul-ministru, pe bază de concurs, conform

[1] Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată (M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010).

[2] E. Bălan, *op. cit.*, p. 92.

legii. Pentru îndeplinirea funcțiilor și a atribuțiilor sale, Autoritatea Electorală Permanentă are un aparat propriu, organizat pe compartimente. Atribuțiile aparatului propriu sunt cele ale Autorității Electorale Permanente, iar repartizarea lor pe compartimente se realizează prin ordin al președintelui instituției[1].

Autoritatea Electorală Permanentă funcționează în mod permanent pentru organizarea procesului electoral, emite hotărâri, decizii și instrucțiuni. În perioada organizării alegerilor se formează Biroul Electoral Central, birouri electorale de circumscripție la nivel județean, al municipiului București, oficii electorale de sector, în cazul municipiului București, și un birou electoral de circumscripție pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, precum și birouri electorale ale secțiilor de votare[2].

b) Consiliul Suprem Apărare a Țării (C.S.A.T.) este *autoritatea administrativă autonomă* învestită, potrivit Constituției, cu organizarea și coordonarea unitară a activităților care privesc apărarea țării și siguranța națională, fiind înființată în baza Legii organice nr. 415/2002[3]. Activitatea sa este supusă examinării și verificării parlamentare, prezentând rapoarte de activitate în fața întregului Parlament. Președintele României îndeplinește funcția de președinte al C.S.A.T. Din acest organism administrativ autonom mai fac parte, conform legii: primul-ministru (cu rol de vicepreședinte), ministrul apărării, ministrul de interne, ministrul afacerilor externe, șeful Statului Major General etc. Activitatea C.S.A.T. se desfășoară în baza unui regulament de funcționare aprobat prin hotărâre a Consiliului. C.S.A.T. emite hotărâri, potrivit legii, care sunt obligatorii pentru autoritățile administrației publice și instituțiile publice la care se referă; conducerea sa este de tip colegial.

c) Serviciul Român de Informații (S.R.I.). Este serviciul organizat de stat, specializat în domeniul informațiilor privitoare la siguranța națională a României, parte componentă a sistemului național de apărare, activitatea sa fiind organizată și coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării. Organizarea și funcționarea lui sunt prevăzute de Legea nr. 14/1992[4]; este supus controlului parlamentar (anual sau când Parlamentul hotărăște, directorul S.R.I. prezintă rapoarte referitoare la îndeplinirea atribuțiilor ce revin serviciului, potrivit legii). Conducerea S.R.I. este asigurată de un director numit de Parlament, la propunerea Președintelui României.

Serviciul Român de Informații organizează și execută activități pentru *culegerea, verificarea și valorificarea informațiilor necesare cunoașterii, prevenirii și contracarării oricăror acțiuni care constituie, potrivit legii, amenințări la adresa siguranței naționale a României.* El asigură apărarea informațiilor secrete de stat și prevenirea scurgerii de informații care, potrivit legii, nu pot fi divulgate.

d) Serviciul de Informații Externe (S.I.E.) este organul de stat specializat în domeniul informațiilor externe privind siguranța națională și apărarea României și a intereselor sale. Este organizat și funcționează conform Legii nr. 1/1998[5], ca *autoritate administrativă autonomă*; face parte din sistemul național de apărare, iar activitatea sa, desfășurată în baza regulamentului de funcționare, este organizată și coordonată de Consiliul Suprem de Apărare a Țării. Conducerea S.I.E. se asigură de către un director, cu rang de ministru,

[1] A se vedea http://www.roaep.ro/, consultat la 15 martie 2016, ora 12,00 și Titlul II din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente (M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015).

[2] Art. 7 din Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente.

[3] Legea nr. 415/2002 privind organizarea și funcționarea Consiliului Suprem de Apărare a Țării (M. Of. nr. 494 din 10 iulie 2002), cu modificările ulterioare.

[4] Legea nr. 14/1992 privind organizarea și funcționarea Serviciului Român de Informații (M. Of. nr. 33 din 3 martie 1992), cu modificările și completările ulterioare.

[5] Legea nr. 1/1998 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Informații Externe, republicată (M. Of. nr. 511 din 18 octombrie 2000), cu modificările și completările ulterioare.

numit de Consiliul Suprem de Apărare a Țării la propunerea Președintelui României. Anual sau ori de câte ori se impune, directorul S.I.E. prezintă Consiliului Suprem de Apărare a Țării rapoarte referitoare la modul de îndeplinire de către serviciu a atribuțiilor ce îi revin. Controlul asupra activității S.I.E. este exercitat de Parlamentul României, cu respectarea secretului asupra mijloacelor și surselor de informare. În executarea atribuțiilor ce revin Serviciului de Informații Externe, directorul emite ordine și instrucțiuni, potrivit legii. Personalul S.I.E. se compune din cadre militare, militari angajați pe bază de contract și salariați civili.

e) Societatea Română de Radiodifuziune și *Societatea Română de Televiziune*[1]. Sunt *servicii publice autonome de interes național*, independente editorial; își desfășoară activitatea, definită prin lege, *sub controlul Parlamentului*; sunt conduse, fiecare, de câte un consiliu de administrație (format din membri propuși de grupurile parlamentare, de Președintele României, de Guvern, de grupul minorităților și angajații societății respective) votat de Parlament; un membru îndeplinește și funcția de președinte al consiliului, acesta fiind, în același timp, și *directorul general al societății, asimilat funcției de ministru*; societățile pot avea în structura lor studiouri teritoriale și alte unități funcționale autonome fără personalitate juridică; la solicitarea Camerei Deputaților și Senatului, ele vor prezenta rapoarte anuale și/sau rapoarte cu privire la probleme specifice activității celor două societăți.

Autoritățile autonome (neprecizate în Constituție) create prin lege organică au o diversitate de denumiri, își desfășoară activitatea la nivel central, pe tot cuprinsul țării și în diferite domenii ale vieții sociale și economice. Dintre acestea, menționăm:

a) Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal[2]. Este autoritate publică națională cu personalitate juridică, *autonomă și independentă* față de orice alte autoritate a administrației publice, ca și față de orice persoană fizică sau juridică din domeniul privat; exercită atribuțiile ce îi sunt date în competență prin dispozițiile legale din domeniul prelucrării datelor cu caracter personal și al liberei circulații a acestor date (reglementate prin Legea nr. 677/2001[3]); are ca obiectiv apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, în special a dreptului la viața intimă, familială și privată; este condusă de un președinte (asimilat funcției de secretar de stat), care prezintă anual rapoarte de activitate în ședința plenară a Senatului; după prezentare, raportul anual se publică în Monitorul Oficial al României.

b) Consiliul Național al Audiovizualului (C.N.A.). A fost creat prin Legea nr. 504/2002[4], ca *autoritate publică autonomă sub control parlamentar* și garant al interesului public și unică în domeniul serviciilor media audiovizuale. Misiunea sa a fost concepută și determinată de apariția și dezvoltarea unei piețe libere a audiovizualului. Consiliul este compus din 11 membri numiți de Parlament (6 propuși de Parlament, 2 de Președinte și 3 de Guvern); este condus de un președinte, asimilat funcției de ministru; emite decizii, instrucțiuni și recomandări. Deciziile având caracter normativ, inclusiv motivarea acestora, se publică în Monitorul Oficial al României și pot fi contestate la instanța de contencios administrativ de către orice persoană care se consideră prejudiciată. Celelalte decizii, care nu au caracter normativ, se fac publice, iar cele cu caracter individual se

[1] Legea nr. 41/1994 privind organizarea și funcționarea Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune, republicată (M. Of. nr. 636 din 27 decembrie 1999), cu modificările și completările ulterioare.

[2] Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (M. Of. nr. 391 din 9 mai 2005).

[3] Legea nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (M. Of. nr. 790 din 12 decembrie 2001), cu modificările și completările ulterioare.

[4] Legea audiovizualului nr. 504/2002 (M. Of. nr. 534 din 22 iulie 2002), cu modificările și completările ulterioare.

comunică celor interesați și intră în vigoare de la data comunicării, dacă nu se prevede altfel.

c) Agenția Națională de Integritate (A.N.I.)[1]. Este autoritate administrativă autonomă, cu personalitate juridică, ce funcționează la nivel național, ca structură unică; desfășoară activitatea de verificare privind averea dobândită în perioada exercitării mandatelor sau a îndeplinirii funcțiilor ori demnităților publice, după caz, a conflictelor de interese și a incompatibilităților; este supusă controlului judecătoresc. Personalul Agenției este format din președintele Agenției, vicepreședinte, secretar general, inspectori de integritate, funcționari publici și personal contractual. Funcția de președinte și cea de vicepreședinte al Agenției sunt funcții de demnitate publică (având rang de secretar, respectiv de subsecretar de stat). Agenția este condusă de un președinte, ajutat de un vicepreședinte, numiți în funcție de către Senat, pe bază de concurs sau examen. Președintele emite ordine și instrucțiuni. Agenția exercită o serie de atribuții prevăzute de lege, cu respectarea principiilor legalității, imparțialității, independenței, celerității, dreptului la apărare și bunei administrări. Structura organizatorică a Agenției, atribuțiile, sarcinile și răspunderile personalului din aparatul propriu al Agenției se stabilesc prin regulamentul de organizare și funcționare, aprobat prin ordin al președintelui Agenției. Organismul reprezentativ al Agenției este Consiliul Național de Integritate, care îndeplinește atribuțiile prevăzute de lege, are activitate nepermanentă, este numit de Senat și se află sub control parlamentar exercitat de această Cameră.

În afara acestora se mai pot enumera: Banca Națională a României[2]; Serviciul de Telecomunicații Speciale[3]; Autoritatea de Supraveghere Financiară[4] (care a preluat Comisia Națională a Valorilor Mobiliare, Comisia de Supraveghere a Asigurărilor și Comisia de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private) sau Consiliul Concurenței[5].

3.4.3. Autorități de specialitate autonome reglementate direct prin prevederile constituționale

Chiar dacă înființarea și denumirea acestor autorități administrative autonome sunt stabilite în Constituție, organizarea, funcționarea și atribuțiile lor sunt concretizate prin lege organică[6]. Precizăm că, dintre cele cinci autorități care compun această categorie, doar una se regăsește în Titlul III „Autorități publice", și anume *Consiliul Legislativ* (prevăzut la art. 79 din Constituție, în cadrul capitolului dedicat celei dintâi autorități publice, Parlamentul). Celelalte sunt: *Avocatul Poporului* (art. 58-60 din Capitolul IV dedicat acestei instituții, cuprinse la Titlul II „Drepturi, libertăți și îndatoririle fundamentale"); *Curtea de Conturi* (art. 140) și *Consiliul Economic și Social* (art. 141), care sunt cuprinse la Titlul V

[1] Legea nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, republicată (M. Of. nr. 535 din 3 august 2009), cu modificările și completările ulterioare. Funcționează conform Regulamentului de organizare și funcționare stabilit prin Ordinul nr. 86/2013 (M. Of. nr. 158 din 25 martie 2013), modificat prin Ordinul nr. 15217/2015 (M. Of. nr. 764 din 14 octombrie 2015).

[2] Banca Națională a României este reglementată actualmente prin Legea nr. 312/2004 (M. Of. nr. 582 din 30 iunie 2004), cu modificările și completările ulterioare. Consiliul de administrație, structura executivă permanentă a Băncii Naționale, este format din guvernator și 3 viceguvernatori, dintre care unul este prim-viceguvernator; ceilalți 5 membri nu sunt salariați ai Băncii Naționale. Președintele Consiliului de administrație este guvernatorul Băncii Naționale a României (www.bnr.ro).

[3] Legea nr. 92/1996 privind organizarea și funcționarea Serviciului de Telecomunicații Speciale (M. Of. nr. 169 din 30 iulie 1996), cu modificările și completările ulterioare.

[4] Autoritatea de Supraveghere Financiară a fost înființată și organizată prin O.U.G. nr. 93/2012 (M. Of. nr. 874 din 21 decembrie 2012), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 113/2013 (M. Of. nr. 234 din 23 aprilie 2013), cu modificările și completările ulterioare.

[5] Înființat și organizat prin Legea concurenței nr. 21/1996, republicată (M. Of. nr. 153 din 29 februarie 2016).

[6] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 127.

„Economia şi finanțele publice", şi *Curtea Constituțională*, reglementată prin art. 142-147, care constituie Titlul VI, rezervat pentru „garantul supremației Constituției".

Ele sunt create direct de legiuitorul constituant, în Legea fundamentală înscriindu-se principiile de organizare şi funcționare şi dacă prezintă rapoarte în fața Parlamentului. Detaliile de organizare şi funcționare sunt cuprinse în legile organice adoptate pentru fiecare în parte.

Poziționarea lor în textul Legii fundamentale în afara marii familii a „autorităților publice" a făcut ca în literatura de specialitate să se exprime diferite opinii referitoare la caracterizarea lor în mod direct ca „autorități publice" sau „autorități ale administrației centrale" şi în care dintre cele trei puteri ar putea fi încadrate.

Deşi nu sunt cuprinse în mod direct la „autorități publice", conform rolului şi atribuțiilor lor (de regulă, de control sau de coordonare) stabilite prin Legea fundamentală şi prin legile organice adoptate pentru organizarea şi funcționarea lor, se constată că ele nu pot face parte nici din organele autorității legislative şi nici din cele ale autorității judecătoreşti. În consecință, s-a susținut ideea că „trebuie încadrate, cu tot specificul lor, în categoria organelor executiv/administrative, pentru că ceea ce este esențial la aceste organe este faptul că întreaga lor activitate se desfăşoară pe baza legii şi în vederea executării legii"[1].

Menționăm că Avocatul Poporului, Curtea de Conturi şi o altă instituție, de asemenea specială, Curtea Constituțională, „nu sunt şi nu pot fi interpretate ca puteri distincte, în afara celor trei puteri clasice. Ele au fost create şi sunt necesare pentru că în teoria şi practica separației/echilibrului puterilor în stat garantează buna funcționare a acestora, intervenind şi asigurând echilibrul între puteri, între cetățeni şi autorități, atunci când acesta este amenințat sau chiar încălcat"[2].

Într-o altă opinie se apreciază că „trebuie menționată existența în societatea contemporană a unor structuri organizatorice învestite cu prerogative de putere publică, reprezentând deci autorități publice, cel mai adesea cu atribuții de control, care, ştiințific, nu pot fi încadrate în niciuna dintre cele trei puteri ale statului" şi, în aceste condiții, „este discutabilă încadrarea strictă a unor astfel de structuri cu atribuții de control şi origine constituțională în sfera puterii executive"[3].

În continuare vom analiza succint aceste autorități.

a) Avocatul Poporului[4] este o instituție învestită cu prerogative de putere publică, consacrată prin art. 58-60 din Constituție, ca autoritate publică autonomă şi independentă față de orice altă autoritate publică, în condițiile legii, organizarea şi funcționarea sa fiind stabilite prin lege organică.

Avocatul Poporului este denumirea constituțională sub care s-a organizat şi funcționează în România clasica instituție a ombudsmanului. Această instituție juridică a apărut în Suedia acum două secole şi s-a impus în sistemele constituționale ca un sistem de protejare a drepturilor şi libertăților fundamentale ale individului în raporturile sale cu puterea executivă[5].

---

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 191; similar sunt tratate şi de R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 128 şi urm. sau E. Bălan, *op. cit.*, p. 91.

[2] I. Muraru, *Drept constituțional şi instituții politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997, p. 276.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 23 şi urm. şi p. 209.

[4] A se vedea Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată (M. Of. nr. 227 din 15 aprilie 2014), cu modificările şi completările ulterioare, şi Regulamentul Instituției Avocatul Poporului, republicat (M. Of. nr. 758 din 27 octombrie 2011); I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 570-584.

[5] A se vedea, în acest sens, Z. Zamfirescu, *Sistemul actual constituțional românesc*, Ed. Sitech, Craiova, 2005, p. 116, *apud* R. Dobrițoiu, *Theoretical aspects concerning special legitimacy of an Ombudsman in disputes the Administrative Court*, în Annals of the „Constantin Brâncuşi" University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series, Supplement 2/2015, p. 43. De altfel, etimologic vorbind, termenul de Ombudsman

Acest organ de control își trage, de regulă, forța din susținerea Parlamentului, fiind numit sau ales de către acesta, își realizează misiunea într-o manieră administrativă, controlul pe care îl exercită desfășurându-se asupra activității autorităților administrației publice, iar rezultatele intervenției sale se aseamănă cu cele ale unui judecător, deoarece soluționează o reclamație, o plângere cu care este sesizat de cineva ce se consideră vătămat prin acțiunea unei astfel de autorități. Este motivul pentru care această instituție este dificil de încadrat, strict științific, în una sau alta dintre cele trei puteri tradiționale ale statului[1].

Are drept scop apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice în raporturile acestora cu autoritățile publice; în exercitarea atribuțiilor sale, nu se substituie autorităților publice; persoana care reprezintă instituția (conducătorul) este aleasă de Parlament o dată la 5 ani; prezintă rapoarte anuale sau la cerere în fața Parlamentului.

Instituția Avocatul Poporului este într-o conexiune permanentă și în diferite raporturi cu toate cele trei puteri. Astfel, există o certă legătură cu puterea legislativă, pentru că Parlamentul numește conducătorul instituției, votează legea organică de organizare și funcționare, aprobă regulamentul de organizare și funcționare, primește și ascultă rapoartele prezentate etc. Legătura cu puterea executivă rezultă din faptul că, „cel mai adesea, plângerile cetățenilor sunt îndreptate împotriva administrației publice și în această sferă el își concentrează activitatea"[2]. Raporturile cu autoritățile administrației publice se regăsesc în aceea că instituția are dreptul de a solicita acestora măsurile ce se cuvin pentru apărarea drepturilor și libertăților persoanelor fizice și de a reclama autorităților ierarhic superioare lipsa de reacție a celor somați să ia măsurile necesare, ceea ce arată că lucrează cu autoritățile, dar în favoarea cetățeanului. Raporturile cu puterea judecătorească sunt absolut specifice (pentru că judecătorii sunt independenți și se supun numai legii) și se rezumă la intervenția acestei instituții în cazul în care nu se respectă dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, așa cum prevede art. 21 din Constituție.

Este, astfel, evident că instituția Avocatul Poporului nu poate fi încadrată strict în niciuna dintre cele trei puteri tradiționale ale statului de drept[3].

b) Curtea de Conturi este prevăzută în mod expres în art. 140 din Constituție, conform căruia exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare ale statului și ale sectorului public, pentru care prezintă anual Parlamentului un raport asupra conturilor de gestiune ale bugetului general consolidat din exercițiul bugetar expirat, cuprinzând și neregulile constatate.

Curtea de Conturi a fost înființată pentru prima oară în România în anul 1864, prin Legea privind înființarea Înaltei Curți de Conturi. După ce a trecut prin reorganizare după aprobarea Constituției din anul 1923, pentru a constitui un reper de stabilitate și legalitate în sistemul instituțional din România Mare, a fost desființată în anul 1948, fiind considerată o instituție prea independentă. A fost reînființată în 1992[4], ca să exercite atât control financiar, cât și de jurisdicție, și s-a reorganizat, conform cerințelor Constituției revizuite în anul 2003, abia în anul 2008. I s-au scos atribuțiile jurisdicționale, pentru că singura

---

provine din limba suedeză, în traducere însemnând acela care pledează cauza altuia (*one who pleads for another* – traducerea noastră). A se vedea, în acest sens, M.A. Apostolache, *The current relevance of the Ombudsman institution at the states level*, în Journal of Law and Administrative Sciences nr. 2/2014, p. 86.

[1] C. Manda, I. Popescu Slăniceanu, O. Predescu, C.C. Manda, *Ombudsmanul – instituție fundamentală a statului de drept*, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 9, *apud* D. Apostol Tofan, *Raporturile avocatului poporului cu jurisdicția constituțională*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2(29)/2011, p. 18.

[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2011, p. 24.

[3] *Ibidem.*

[4] Legea nr. 94/1992 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, republicată (M. Of. nr. 238 din 3 aprilie 2014), cu modificările și completările ulterioare.

autoritate care poate face justiție în România este autoritatea judecătorească, definită în Constituție la Titlul III, Capitolul VI („Autoritatea judecătorească"), şi s-au operat mai multe modificări (cum ar fi calitatea sa de autoritate de audit şi de instituție supremă de audit în raport cu organizațiile internaționale).

Curtea de Conturi îşi desfăşoară activitatea în mod autonom, în conformitate cu dispozițiile prevăzute în Constituție şi în lege, şi reprezintă România în calitatea sa de instituție supremă de audit în organizațiile internaționale ale acestor instituții. Este o autoritate administrativă autonomă cu personalitate juridică[1]. Conform art. 140 din Constituția României, consilierii de conturi sunt numiți şi revocați de Parlament, sunt independenți şi inamovibili, lor aplicându-li-se aceleaşi incompatibilități ca şi judecătorilor.

Față de alte asemenea instituții, Curtea dispune în teritoriu [conform art. 1 alin. (5) din Legea nr. 94/1992] de camere de conturi județene şi a municipiului Bucureşti, structuri fără personalitate juridică. Aceeaşi mențiune ca şi la Avocatul Poporului: Curtea de Conturi nu poate fi încadrată strict în niciuna dintre cele trei puteri tradiționale ale statului de drept.

c) Un alt caz aparte este *Curtea Constituțională*[2], autoritate reglementată într-un titlu dedicat din Constituție (Titlul V), spre deosebire de autoritatea judecătorească, tratată la Titlul III, Capitolul VI, consacrat autorităților publice.

Prin Constituție şi prin Legea nr. 47/1992[3], cu privire la Curtea Constituțională s-au prevăzut următoarele:

– este *garantul supremației Constituției*;

– este *unica autoritate de jurisdicție constituțională* în România;

– este *independentă față de orice altă autoritate publică* şi *se supune numai Constituției* şi legii;

– asigură controlul constituționalității legilor, a tratatelor internaționale, a regulamentelor Parlamentului şi a ordonanțelor Guvernului. Alte atribuții sunt stabilite la art. 146 din Constituție şi prin lege;

– se compune din 9 judecători numiți pentru un mandat de 9 ani, care nu poate fi prelungit sau înnoit (trei judecători numiți de Camera Deputaților, trei de Senat şi trei de Preşedintele României). Dintre ei se numeşte un preşedinte, ales prin vot secret, pentru o perioadă de 3 ani;

– Curtea emite *decizii, avize şi hotărâri*, pe care le publică în Monitorul Oficial al României.

În ceea ce priveşte această autoritate publică, se observă că[4]:

– fondul organizării şi funcționării ei este precizat în Constituție şi detaliat în Legea nr. 47/1992;

– are un scop cu totul aparte, conform art. 1 alin. (1) din lege: este *garantul supremației Constituției*, spre deosebire de Preşedintele României, care este *garantul respectării Constituției*, conform art. 80 alin. (2). Din mențiunea de *supremație* rezultă *poziția supraordonată a Constituției* în cadrul ierarhiei sistemului juridic, ceea ce o situează în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată în stat şi face din Legea fundamentală baza tuturor reglementărilor în domeniile economice, politice, sociale şi juridice;

– are un statut aparte, conform art. 1 alin. (2) din Legea nr. 47/1992: este *unica autoritate de jurisdicție constituțională* în România; realizează şi o *activitate jurisdicțională*,

[1] A se vedea I. Condor, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1346-1361.

[2] Aceasta, la rândul ei, prezintă o natură juridică similară, de autoritate publică cu atribuții de control, imposibil de încadrat în puterea judecătorească, cea mai apropiată sub aspectul elementelor de conținut, reglementată într-un titlu separat în Constituție (Titlul V), neinclusă deci în Titlul III, denumit „Autoritățile publice". A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2011, p. 22.

[3] Legea privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale nr. 47/1992, republicată (M. Of. nr. 807 din 3 decembrie 2010), cu modificările ulterioare.

[4] A se vedea I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 1369-1382.

numită de multe ori *„justiție constituțională”*, care este, prin excelență, *de ordin public*, chiar dacă se exercită, în anumite cazuri, din inițiativa unei singure persoane;

– nu este încadrată de Legea fundamentală în niciuna dintre cele trei puteri clasice; nu este nici o altă categorie de putere în stat şi nu preia din funcțiile vreuneia dintre celelalte trei puteri;

– este fără îndoială *un organ de stat, o autoritate publică* ce sprijină buna funcționare a puterilor publice în stat; de aceea, ea *este independentă față de oricare altă putere publică* şi *se supune numai Constituției*;

– este *protectorul libertăților publice*, activitatea ei fiind pusă în slujba cetățeanului şi a drepturilor lui.

Curtea „poate fi considerată o *autoritate publică politico-jurisdicțională. Caracterul ei politic* rezultă din modul de desemnare a membrilor Curții Constituționale, precum şi din natura unor atribuții, *caracterul jurisdicțional* rezultând din principiile de organizare şi funcționare (independența şi inamovibilitatea judecătorilor), precum şi din alte atribuții şi proceduri”[1].

Curtea emite *decizii* (de exemplu, privind constituționalitatea unor acte normative) şi *avize consultative* (de exemplu, pentru propunerea de suspendare a Preşedintelui României), conform prevederilor art. 146 şi art. 147 din Constituție şi art. 11 lit. A şi C din Legea nr. 47/1992, dar şi *hotărâri*, conform prevederilor art. 11 lit. B din Legea nr. 47/1992, toate fiind publicate în Monitorul Oficial.

d) Alte autorități, precum Consiliul Legislativ[2] sau Consiliul Economic şi Social[3] (art. 79, respectiv art. 141 din Constituție), au un regim special, fiind înființate prin lege organică, dar au numai rol de organ consultativ. *Consiliul Legislativ* este organ de specialitate al Parlamentului: funcționează pe lângă Parlament, ca organ consultativ de specialitate, avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării şi coordonării întregii legislații şi ține evidența oficială a legislației României; prezintă anual Parlamentului raportul asupra activității sale şi are un grad de dependență mai mare față de legislativ.

Consiliul Economic şi Social este organ consultativ al Parlamentului şi Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin lege; este *instituție publică de interes național, tripartită, autonomă*, constituită în scopul realizării dialogului tripartit la nivel național dintre organizațiile patronale, organizațiile sindicale şi reprezentanți ai asociațiilor şi fundațiilor neguvernamentale ai societății civile. Este tripartită şi pentru că Plenul Consiliului Economic şi Social este constituit din membri numiți de confederațiile patronale reprezentative la nivel național, membri numiți de confederațiile sindicale reprezentative la nivel național, membri reprezentând societatea civilă (constituind partea societății civile, numiți prin decizie a primului-ministru, la propunerea Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale şi Persoanelor Vârstnice), între ei fiind incluşi şi cei ce vor fi preşedintele şi vicepreşedinții. Consiliul Economic şi Social funcționează în baza legii, aspecte de amănunt fiind precizate în regulamentul propriu de organizare şi funcționare. Plenul Consiliului Economic şi Social adoptă hotărâri, prin consensul părților.

§4. Actele autorităților centrale de specialitate

Activitatea puterii executive se manifestă prin acte care sunt de două categorii: acte juridice şi acte materiale[4], aşa cum se considera încă din perioada interbelică. Actele

[1] I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *op. cit.*, vol. II, p. 261.

[2] Legea nr. 73/1993 pentru înființarea, organizarea şi funcționarea Consiliului Legislativ, republicată (M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004).

[3] Legea nr. 248/2013 privind organizarea şi funcționarea Consiliului Economic şi Social, republicată (M. Of. nr. 740 din 2 octombrie 2015).

[4] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, Bucureşti, 1934, p. 293.

juridice de putere sau de autoritate, numite şi administrative, sunt emise, de regulă, de conducătorii respectivelor organe[1]. În acest sens, în reglementările de organizare şi funcționare ale acestor autorități se regăsesc precizări cu privire la actele emise de conducătorii lor. Astfel, referitor la actele emise de miniştri, acestea sunt identificabile atât în Legea nr. 90/2001, cât şi în hotărârile Guvernului care privesc organizarea şi funcționarea ministerelor. În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, ministrul emite *ordine* şi *instrucțiuni*, în condițiile legii, se arată la art. 46 alin. (3) din Legea nr. 90/2001.

Pentru exemplificarea modului cum sunt precizate astfel de acte în hotărârile Guvernului privind organizarea ministerelor, dăm mai jos două exemple:

– H.G. nr. 1/2013 privind Ministerul Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice: ministrul poate să emită *norme* şi *instrucțiuni* obligatorii pentru aplicarea măsurilor dispuse ca urmare a exercitării atribuțiilor sale, potrivit legii [a se vedea art. 8 lit. d)], cu precizarea de la art. 12 alin. (7): în exercitarea atribuțiilor sale, ministrul dezvoltării regionale şi administrației publice emite *ordine* şi *instrucțiuni*, care pot avea *caracter normativ* sau *individual*[2];

– H.G. nr. 44/2016 cu privire la Ministerul Educației Naționale şi Cercetării Ştiințifice: în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, ministrul educației şi cercetării ştiințifice emite *ordine* şi *instrucțiuni*, în condițiile legii [art. 13 alin. (3)][3].

Şi conducătorii autorităților centrale subordonate şi ai celor autonome emit o serie de acte (ordine, instrucțiuni, decizii, circulare, norme etc.), în baza prevederilor cuprinse în reglementările care privesc înființarea, organizarea şi funcționarea lor. Se aduc drept exemplu:

– H.G. nr. 573/1998 privind organizarea şi funcționarea Oficiului de Stat pentru Invenții şi Mărci: în exercitarea atribuțiilor sale, directorul general emite *ordine* şi *instrucțiuni* [art. 6 alin. (3)][4];

– Legea privind organizarea şi funcționarea Curții Constituționale nr. 47/1992: Curtea Constituțională pronunță *decizii*, *hotărâri* şi emite *avize* [art. 11 alin. (1)][5];

– Legea nr. 94/1992 privind organizarea şi funcționarea Curții de Conturi: Curtea de Conturi elaborează *Raportul public anual*, pe care îl înaintează Parlamentului [art. 38 alin. (1)]; poate înainta Parlamentului rapoarte pe domeniile în care este competentă (art. 40). Curtea de Conturi emite *avize* la cererea Senatului sau a Camerei Deputaților (privind proiectul bugetului de stat şi proiectele de lege în domeniul finanțelor şi al contabilității publice etc.) şi la înființarea de către Guvern sau ministere a unor organe de specialitate în subordinea lor[6].

---

[1] I. Santai, *op. cit.*, p. 317.

[2] De exemplu: a) Normele metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor O.U.G. nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală, aprobate prin Ordinul nr. 1851/2013, republicat (M. Of. nr. 752 din 8 octombrie 2015); b) Ordinul nr. 158/2015 privind modificarea şi completarea Normelor metodologice pentru punerea în aplicare a prevederilor O.U.G. nr. 28/2013 pentru aprobarea Programului național de dezvoltare locală, aprobate prin Ordinul nr. 1851/2013 (M. Of. nr. 35 din 15 ianuarie 2015).

[3] De exemplu, Ordinul nr. 5001/2014 privind aprobarea programelor şcolare pentru disciplina Religie, învățământ primar (M. Of. nr. 34 din 15 ianuarie 2015).

[4] De exemplu: a) Ordinul nr. 113/2009 pentru modificarea Instrucțiunilor Oficiului de Stat pentru Invenții şi Mărci nr. 108/2002 de aplicare a O.G. nr. 66/2000 privind organizarea şi exercitarea profesiei de consilier în proprietate industrială (M. Of. nr. 633 din 24 septembrie 2009); b) Instrucțiunea nr. 108/2002 de aplicare a O.G. nr. 66/2000 privind organizarea şi exercitarea profesiei de consilier în proprietate industrială (M. Of. nr. 826 din 15 noiembrie 2002).

[5] De exemplu: a) Decizia Curții Constituționale nr. 11/2015 referitoare la admiterea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 112[1] alin. (2) lit. a) din Codul penal (M. Of. nr. 102 din 9 februarie 2015); b) Hotărârea Curții Constituționale nr. 63/2014 privind validarea rezultatului alegerilor pentru funcția de Preşedinte al României (M. Of. nr. 852 din 21 noiembrie 2014); c) Avizul nr. 1/2012 al Curții Constituționale privind propunerea de suspendare din funcție a Preşedintelui României, domnul Traian Băsescu (M. Of. nr. 456 din 6 iulie 2012).

[6] De exemplu: a) Curtea de Conturi, Raportul public pe anul 2013 – principalele nereguli privind administrarea bugetului public, publicat în 13 februarie 2015; b) Hotărârea nr. 155/2014 pentru aprobarea Regulamentului

Alte autorități centrale, cum ar fi Ministerul Afacerilor Externe, emit acte politice specifice activității lor, cum sunt declarațiile, notele diplomatice, notificările etc., multe dintre ele având şi un caracter juridic, deoarece angajează statul ulterior la încheierea unor tratate internaționale ori preced denunțarea acestora[1].

Se observă că există o mulțime de tipuri de astfel de acte, iar din analiza reglementărilor menționate care stau la baza elaborării lor se constată că legiuitorul nu le-a definit în niciun fel. Din aceste considerente, în literatura de specialitate s-au propus câteva clarificări:

– *ordinele* sunt acte administrative prin intermediul cărora conducătorii organelor centrale de specialitate rezolvă probleme curente şi concrete[2];

– *instrucțiunile* sunt acte administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc reguli generale de conduită pentru domeniul de competență al ministrului şi pentru organele şi celelalte structuri subordonate[3];

– *regulamentul* este un act administrativ normativ care are drept obiect organizarea şi funcționarea ministerului şi a serviciilor subordonate (este aprobat prin ordin al ministrului), iar *normele metodologice* sunt acte administrative emise pentru organizarea executării actelor normative precum legile sau hotărârile Guvernului[4]. În completarea acestora, normele metodologice cuprind explicații detaliate necesare pentru interpretarea şi aplicarea corectă a legilor (ele stabilesc modul de aplicare a prevederilor din lege)[5];

– *decizia* este un act similar unei hotărâri, dată de o autoritate şi aplicabilă pentru toți cei din subordinea sa[6]; *decizie administrativă* – denumire generică dată oricărui act al unei autorități publice, care îmbracă forma juridică şi prin aceasta transpune în practică atribuțiile ei de natură administrativă[7];

– *rezoluția* este un act de soluționare a unor probleme concrete, iar *circulara* este un act cu caracter explicativ şi de îndrumare cu privire la modul în care să se desfăşoare unele activități din competența unei autorități[8]. Circulara este un înscris care emană de la un organ al administrației publice şi care face să circule informația către alt sau alte organe ale administrației publice. Ca regulă, nu sunt acte administrative, pentru că ele nu nasc raporturi juridice noi, nu dau naştere, nu modifică sau nu sting drepturi şi obligații, ci comunică astfel de drepturi şi obligații născute prin alte acte juridice[9].

Referitor la *caracterul normativ* al actelor autorităților centrale de specialitate, în literatura de specialitate s-a exprimat opinia că ele pot avea şi un caracter normativ, dar trebuie emise cu respectarea principiului ierarhiei juridice[10]. De asemenea, s-a apreciat că, „în timp ce ordinele au fie caracter individual, fie normativ, instrucțiunile au întotdeauna caracter normativ"[11].

---

privind organizarea şi desfăşurarea activităților specifice Curții de Conturi, precum şi valorificarea actelor rezultate din aceste activități (M. Of. nr. 547 din 24 iulie 2014).

[1] I. Santai, *op. cit.*, p. 318.

[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 420; C. Manda, *op. cit.*, p. 160.

[3] C. Manda, *op. cit.*, p. 160; D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 343; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 420.

[4] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 343; C. Manda, *op. cit.*, p. 160.

[5] De exemplu, Normele metodologice de aplicare a Legii securității şi sănătății în muncă nr. 319/2006, aprobată prin H.G. nr. 1425/2006 (M. Of. nr. 882 din 30 octombrie 2006), cu modificările şi completările ulterioare.

[6] Fl. Marcu, C. Maneca, *Dicționar de neologisme*, ed. a 3-a, Ed. Academiei, Bucureşti, 1978, p. 305.

[7] V. Vedinaş, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *Dicționar de drept public. Drept constituțional şi administrativ*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 51.

[8] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 343.

[9] V. Vedinaş, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *op. cit.*, p. 26.

[10] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 448.

[11] T. Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Tipo, Bucureşti, 2008, p. 329.

Multitudinea de asemenea acte a determinat necesitatea de a se reglementa elaborarea lor. Astfel, prin Legea nr. 24/2000, s-au stabilit normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative. Ea cuprinde, printre multe altele:

– reglementări pentru toate fazele: actele normative se inițiază, se elaborează, se adoptă și se aplică în conformitate cu prevederile Constituției României, republicată, cu dispozițiile prezentei legi, precum și cu principiile ordinii de drept [art. 1 alin. (2)];

– un capitol special (Capitolul VIII) pentru norme cu privire la ordinele, instrucțiunile și celelalte acte normative emise de conducătorii ministerelor și ai altor organe ale administrației publice centrale de specialitate sau de autoritățile administrative autonome. *Actele date în executarea unui act normativ*, precum *ordinele cu caracter normativ*, *instrucțiunile* și *alte asemenea acte* ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe ale administrației publice centrale de specialitate sau ale autorităților administrative autonome, *se emit numai pe baza și în executarea legilor, a hotărârilor și a ordonanțelor Guvernului.* În formula introductivă a acestor acte normative vor fi cuprinse toate temeiurile juridice prevăzute în lege. În introducere se vor regăsi denumirea autorității emitente, denumirea actului emis, temeiul juridic care a stat la baza emiterii actului și în executarea căruia a fost elaborat și emis actul[1].

În privința sferei de reglementare, se spune că ordinele, instrucțiunile și alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza și în executarea cărora au fost emise și nu pot conține soluții care să contravină prevederilor acestora, iar ca termen de emitere, ordinele și instrucțiunile se vor elabora în termenul prevăzut de actul superior sau, după caz, într-un termen util care să facă posibilă ducerea lor la îndeplinire.

La nivel guvernamental s-a adoptat un regulament[2] care cuprinde procedurile aplicate la elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării. În sinteză, acestea se referă la:

– *cine are dreptul să inițieze proiecte de documente de politici publice și proiecte de acte normative* (ministerele și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, aflate în subordinea Guvernului, precum și autoritățile administrative autonome; organele de specialitate ale administrației publice centrale aflate în subordinea sau în coordonarea ministerelor, prin ministerele în a căror subordine sau coordonare se află; prefecții, consiliile județene, Consiliul General al Municipiului București);

– *care sunt reglementările care stau la baza inițierii, elaborării și adoptării* (Constituția, Legea nr. 24/2000, Legea nr. 90/2001, H.G. nr. 1361/2006[3] și regulamentul menționat);

– *emiterea deciziilor primului-ministru* (se emit pe baza și în executarea legilor, a ordonanțelor și a hotărârilor Guvernului);

– *dispozițiile privind ordinele, instrucțiunile și alte acte normative* emise de conducătorii ministerelor și ai celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și de prefecți (art. 54 din regulament): ordinele cu caracter normativ, instrucțiunile și alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor și ai celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum și cele ale prefecților se emit pe baza și în executarea legilor, a ordonanțelor, a hotărârilor Guvernului și a legislației Uniunii Europene;

[1] A se vedea, ca exemplu, H.G. nr. 44/2016 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice: „În temeiul art. 108 din Constituția României, republicată, al art. 40 alin. (1) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare, Guvernul României adoptă prezenta hotărâre (...)".

[2] H.G. nr. 561/2009 pentru aprobarea Regulamentului privind procedurile, la nivelul Guvernului, pentru elaborarea, avizarea și prezentarea proiectelor de documente de politici publice, a proiectelor de acte normative, precum și a altor documente, în vederea adoptării/aprobării (M. Of. nr. 319 din 14 mai 2009).

[3] H.G. nr. 1361/2006 privind conținutul instrumentului de prezentare și motivare a proiectelor de acte normative supuse aprobării Guvernului (M. Of. nr. 843 din 12 octombrie 2006), cu modificările și completările ulterioare.

ordinele cu caracter normativ ale conducătorilor ministerelor şi ai celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale care transpun legislaţia Uniunii Europene, care creează cadrul juridic necesar aplicării acesteia sau care prezintă relevanţă comunitară sunt transmise Departamentului pentru Afaceri Europene, în vederea evaluării compatibilităţii prevederilor acestora cu dreptul Uniunii, înaintea semnării de către conducătorii autorităţilor emitente. Ordinele, instrucţiunile şi alte asemenea acte se emit cu încadrarea în termenul stabilit şi cu indicarea expresă a temeiului legal şi vor fi elaborate respectându-se normele de tehnică legislativă prevăzute de Legea nr. 24/2000, cu consultarea compartimentelor de specialitate din cadrul autorităţii publice respective, şi vor fi avizate în mod obligatoriu de compartimentul juridic propriu. Aceste acte se semnează numai de conducătorii autorităţilor publice emitente.

Atât Legea nr. 24/2000, cât şi regulamentul cuprind *elemente ale regimului juridic* al acestor acte:

– intrarea în vigoare este condiţionată de publicarea lor în Monitorul Oficial al României, Partea I. Aici se înscriu legile şi celelalte acte normative adoptate de Parlament, hotărârile şi ordonanţele Guvernului, deciziile primului-ministru, actele normative ale autorităţilor administrative autonome, precum şi ordinele cu caracter normativ, instrucţiunile şi alte acte normative emise de conducătorii organelor administraţiei publice centrale de specialitate, mai puţin cele exceptate prin lege (de exemplu, ordinele cu caracter individual);

– în partea introductivă a fiecărui act normativ vor fi cuprinse toate temeiurile juridice (actele normative în executarea cărora au fost emise[1]);

– ordinele cu caracter normativ, instrucţiunile şi alte asemenea acte ale conducătorilor ministerelor şi ai celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale, precum şi cele ale prefecţilor se emit pe baza şi în executarea legilor, a ordonanţelor, a hotărârilor Guvernului şi a legislaţiei Uniunii Europene;

– ordinele, instrucţiunile şi alte asemenea acte trebuie să se limiteze strict la cadrul stabilit de actele pe baza şi în executarea cărora au fost emise şi nu pot conţine soluţii care să contravină prevederilor acestora (se emit în limitele şi potrivit normelor care le ordonă).

Actele în discuţie, emise sau adoptate de autorităţile centrale de specialitate, cu excepţia rezoluţiilor şi circularelor, sunt *acte juridice administrative de autoritate*, respectiv acte juridice adoptate sau emise de un serviciu public, în mod unilateral, în baza şi în vederea executării legii, pentru naşterea, modificarea sau stingerea unor raporturi juridice[2]. Natura lor juridică permite ca ele *să poată fi supuse controlului de legalitate*, astfel că „pot fi atacate în instanţe judecătoreşti de contencios administrativ, potrivit art. 52 din Constituţie şi Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ"[3].

Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Ioan Alexandru (coord.), *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Nadia Cerasela Aniţei, *Drept financiar*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

[1] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 421.

[2] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 373.

[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 292.

Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;
Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;
Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;
Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;
Nadia Cerasela Dariescu, *Drept financiar şi fiscal*, Casa de Editură Venus, Iaşi, 2004;
Ion Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale – în dreptul român şi în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti 2006;
Ion Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;
Tudor Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Tipo, Bucureşti, 2008;
Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;
Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;
Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;
Corneliu Manda, Ioan Popescu Slăniceanu, Ovidiu Predescu, Cezar Corneliu Manda, *Ombudsmanul – instituție fundamentală a statului de drept*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1997;
Ioan Muraru, *Drept constituțional şi instituții politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997;
Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional şi instituții politice*, ed. a 13-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009;
Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;
Vasilica Negruț, *Drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2004.
Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934;
Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Bucureşti, 1994;
Mihai T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc şi evoluția instituțiilor constituționale*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1992;
Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;
Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;
Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;
Jürgen Schwarze, *Le droit administratif sous l'influence de l'Europe. Une étude sur la convergence des ordres juridiques nationaux dans l'Union européenne*, Ed. Bruylant, Bruxelles, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996;
Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;
Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", Bucureşti, 1929;
Tudorel Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;
Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;
Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;
Ion Vida, *Puterea executivă şi administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", Bucureşti, 1994;
Zoica Zamfirescu, *Sistemul actual constituțional rom*ânesc, Ed. Sitech, Craiova, 2005.

II. Articole şi studii de specialitate

Dana Apostol Tofan, *Raporturile avocatului poporului cu jurisdicția constituțională*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 2(29)/2011;
Dana Apostol Tofan, *Organizarea administrației publice româneşti în context european*, în S.D.R. nr. 1-2/2008;

Mihaela Adina Apostolache, *The current relevance of the Ombudsman institution at the states level*, în Journal of Law and Administrative Sciences nr. 2/2014;

Roxana Dobriţoiu, *Theoretical aspects concerning special legitimacy of an Ombudsman in disputes the Administrative Court*, în Annals of the „Constantin Brâncuşi" University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series, Supplement 2/2015.

III. Legislație

Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată (M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007);

Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001);

O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale şi pentru modificarea unor acte normative (M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 71/2013 (M. Of. nr. 171 din 29 martie 2013);

O.U.G. nr. 86/2014 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare la nivelul administrației publice centrale şi pentru modificarea şi completarea unor acte normative (M. Of. nr. 920 din 17 decembrie 2014), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 174/2015 (M. Of. nr. 475 din 30 iunie 2015).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Administrația publică locală în România – Partea I

TEMA 9

§1. Probleme generale privind administrația publică locală. Istoricul organizării administrației publice locale a țării

1.1. Aspecte introductive

În structura sistemului administrației publice, așa cum este prezentată în Capitolul V al Titlului III din Constituție, se regăsește, după *administrația publică centrală de specialitate*, componenta intitulată *administrația publică locală*, căreia i s-au alocat patru articole: art. 120 „Principii de bază", art. 121 „Autorități comunale și orășenești", art. 122 „Consiliul județean" și art. 123 „Prefectul". Această grupare a determinat specialiștii în drept administrativ să afirme că „legiuitorul constituant a dorit să delimiteze, în cadrul administrației publice, două sfere cu regimuri juridice diferite, și anume *sfera administrației publice centrale de specialitate* și *sfera administrației publice locale*", cu precizarea că „autoritățile publice centrale de specialitate sunt în exclusivitate autorități de stat, în timp ce autoritățile din unitățile administrativ-teritoriale se împart în: servicii publice ale autorităților administrației publice de specialitate desconcentrate în unitățile administrative și autorități administrative autonome ale comunelor, orașelor și județelor"[1].

Cele două componente ale administrației publice (cea centrală și cea locală) sunt strâns legate între ele, legăturile fiind determinate de caracterul unitar al statului nostru, dar sunt și unele delimitări generate de faptul că la baza organizării și funcționării administrației publice locale stă principiul constituțional al autonomiei locale[2], iar ambele sunt indisolubil legate de forma de organizare administrativă a teritoriului.

În următoarele două teme vor fi analizate aspectele de fond pentru elementele de bază ale administrației publice locale.

1.2. Prezentare din perspectivă istorică a organizării administrative și a administrației publice locale a țării

În cele ce urmează vom face o scurtă prezentare a principalelor etape prin care au trecut organizarea administrativă a teritoriului și organizarea administrației locale în România.

Din perspectivă istorică, pe teritoriul României s-au întâlnit în decursul veacurilor diferite forme de organizare. Primele au fost *comuniunile de familii* care trăiau pe un teritoriu redus. Apoi au apărut formațiunile de tip *cetate*[3], cele mai multe fiind cunoscute

---

[1] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 192.

[2] V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 748.

[3] Având în vedere viața economică, socială, politică, culturală și religioasă care se desfășura în interiorul lor, orașele au constituit cel mai important tip de așezare umană în provincie, fiind considerate în Dacia adevărate focare de cultură și civilizație. Majoritatea locuitorilor provinciei, respectiv o bună parte din veterani și coloniști, locuia în afara localităților, în așezări de tip rural. Satele întemeiate pe colonizare se numeau, după tipicul roman, *pagi* sau *vici* – M. Guțan, *Istoria administrației publice românești*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 24-25.

din perioada de formare şi consolidare a regatului Daciei. Ulterior, din perioada Daciei de sub ocupaţia romană, sunt cunoscute numeroase aşezări – colonii şi municipii – cuprinse pe teritoriul primelor provincii (Dacia superioară şi Dacia inferioară), această formă de organizare în provincii suportând mai multe modificări în funcţie de nevoile administrative şi mai ales de cele fiscale. Atât coloniile, cât şi municipiile erau înzestrate cu un organ deliberativ, un consiliu, *ordo decurionum*, compus numai din cetăţeni romani. Populaţia rurală trăia risipită într-o mulţime de sate, *vici*, şi cătune, *pagi*, printre care erau presărate conacele proprietarilor de moşii, *villae*, satele şi cătunele fiind administrate, după caz, de dregători, de magiştri sau de câte un funcţionar. Mai multe asemenea aşezări formau o unitate administrativă, un *teritorium*, care avea un consiliu, aşa după cum satele aveau dreptul la un astfel de consiliu[1].

După destrămarea Daciei, în special din considerente de apărare, în perioada feudalismului timpuriu s-au format *cnezatele*[2], cu un teritoriu mai vast, ce cuprindea adeseori o vale întreagă a unui râu şi în care locuitorii lucrau pământul, căpeteniile şi conducătorii lor fiind *cnejii* sau *knejii*[3]. Prin unirea unor cnezate au rezultat *voievodate* conduse de voievozi (văzuţi ca nişte căpetenii sau şefi de oaste)[4] şi apoi *principatele*[5] (cum ar fi Ţara Românească, Moldova, Transilvania), dar şi zone denumite *ţară* (Ţara Abrudului, Ţara Oltului, Ţara Bârsei, Ţara Făgăraşului etc.)[6]. În timp, la noi s-a împământenit denumirea de *provincie*, fiind cunoscute cele zece provincii istorice: Banat, Basarabia, Bucovina, Crişana, Dobrogea, Maramureş, Moldova, Muntenia, Oltenia şi Transilvania[7].

Organizarea administraţiei locale a fost o preocupare ce s-a manifestat în paralel cu organizarea administrativ-teritorială. Astfel, *constituirea judeţelor* se datorează unei imperioase raţiuni politice, ce consta în necesitatea ca Domnii să aibă reprezentanţi în toate regiunile ţării, pentru a le putea stăpâni, a strânge veniturile, a asigura ordinea. În acest mod se realiza *Administraţia Ţării*. Ca şi Statele române, judeţele îşi au originea în formaţiunile anterioare existente[8]. Împărţirea teritoriului ţării în *judeţe* şi *ţinuturi* s-a făcut în timpul domniei lui Mircea cel Bătrân în Muntenia (judeţe) şi sub Alexandru cel Bun în Moldova (ţinuturi), la sfârşitul secolului al XIV-lea şi, respectiv, la începutul secolului al XV-lea[9]. Denumirea unităţilor teritoriale a fost diferită în provinciile române: judeţe, ţinuturi, comitate, districte, zemstve etc., cele din urmă fiind întâlnite în Banat, Crişana, Maramureş, Transilvania, Bucovina şi Basarabia, reprezentând un aspect al influenţei puterilor străine dominatoare în zonele respective. Ele nu aveau personalitate juridică; cele din Muntenia şi Moldova erau conduse de câte un ispravnic, ca reprezentant al

---

[1] A se vedea A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1935, p. 289-294.

[2] Cnezatul – formă de organizare politică de tip statal în Evul Mediu timpuriu, bazat pe autoritatea cneazului, conducătorul acelei formaţiuni, conform *Dicţionarului explicativ al limbii române*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1975, p. 165.

[3] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 301: căpeteniile şi conducătorii satelor noastre au fost cnejii sau knejii, pe care îi întâlnim deopotrivă în Ardeal, în Banat, în Muntenia, ca şi în Moldova şi despre care ne vorbesc vechile cronici şi documente din veacul al XIII-lea. Multe dintre documentele primilor domni moldoveni desemnau satele, în lipsă de nume proprii, cu numele unui cneaz defunct: „unde a fost cneaz...".

[4] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 303.

[5] E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuţi, 1944, p. 153 şi urm.

[6] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 294.

[7] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituţia României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 30.

[8] M.T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc şi evoluţia instituţiilor constituţionale*, Ed. Cerma, Bucureşti, 1992, p. 139; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 116 şi 616.

[9] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 18.

puterii centrale, cu atribuții administrative, fiscale şi militare[1]. Denumirea de *județ* provine de la *jude* – conducător tradițional[2] –, demnitar cu atribuții judecătoreşti şi administrative în vechea organizare a țărilor româneşti[3].

La conceperea şi introducerea *Regulamentelor Organice*, despre care s-a mai amintit anterior, în cele două provincii – Muntenia şi Moldova – în prima parte a secolului al XIX-lea, s-a folosit ideea de *autonomie locală*[4], dar numai pentru oraşe care erau înzestrate cu sfaturi orăşeneşti „alese de către însuşi locuitorii acestor oraşe"[5].

Un mare pas în organizarea teritoriului şi a administrației publice locale în România s-a făcut după Unirea Principatelor, prin adoptarea în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza a două legi în domeniu. Prima este *Legea comunelor nr. 394/1864*, prin care „teritoriul era organizat în județe, plăşi şi comune"[6]. Cea de-a doua este *Legea pentru consiliile județene nr. 396/1864*. În baza acestora, „județele şi comunele au dobândit personalitate juridică şi nu mai erau, ca până la acea dată, simple împărțiri teritoriale. Dobândind personalitate juridică, acestor unități administrativ-teritoriale li s-au creat organe de conducere: consilii comunale şi primari, respectiv consilii județene şi prefecți"[7]. Începând cu aceste reglementări, continuând cu *Constituția de la 1866*, care cuprindea (într-un capitol dedicat, intitulat „*Despre instituțiunile județene şi comunale*") prevederi importante despre *descentralizarea* şi *independența instituțiilor județene şi comunale*[8], şi apoi cu *Constituția din 1923*[9], adoptată după Marea Unire, s-au pus bazele unei administrații locale moderne, în pas cu cerințele şi cu prevederile din constituțiile multor alte state europene.

Pe plan administrativ, la art. 4, Constituția din 1923 stabilea: „Teritoriul României din punct de vedere administrativ se împarte în județe, iar județele în comune. Numărul, întinderea şi subdiviziunile lor teritoriale se vor stabili după formele prevăzute în legile de organizare administrativă".

În ceea ce priveşte instituțiile județene şi comunale, acestea vor fi reglementate de legi (deci nu puteau fi reglementate printr-un act al puterii executive) care vor avea la bază *descentralizarea administrativă*, în sensul că rezolvarea problemelor locale trebuie să fie încredințată organelor locale[10]. Membrii consiliilor județene şi consiliilor comunale sunt aleşi de către cetățenii români prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu şi cu reprezentarea minorității, după formele prevăzute de lege. La aceştia se vor putea adăuga prin lege şi membri de drept şi membri cooptați. Între membrii cooptați pot fi şi femei majore (a se vedea art. 108).

Una dintre aceste legi a fost *Legea nr. 95/1925 pentru unificarea administrativă*[11], care prevedea:

---

[1] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 201; pentru alte informații interesante, a se vedea A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 294-300.
[2] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 30.
[3] *DEX 1975*, p. 481.
[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 454.
[5] A se vedea A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 307 şi urm.
[6] V. Vedinaş, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 30.
[7] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 80. Pentru alte informații interesante, a se vedea E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 167 şi urm.
[8] Constituția din 1866 (M. Of. nr. 142/1866), http://www.cdep.ro/pls/legis/legis, consultat la 25 februarie 2015: art. 106: „Instituțiunile județene şi comunale sunt regulate de legi"; art. 107: „Aceste legi vor avea de basă decentralisarea administrațiunei mai complectă şi independința comunală"; art. 132: „Se vor face în cel mai scurt timp legi speciale privitore la objectele urmatore: 1) Asupra decentralisarei administrative".
[9] Constituția României din 1923 (M. Of. nr. 282/1923), http://www.cdep.ro/pls/legis/legis, consultat la 25 februarie 2015.
[10] A se vedea M.T. Oroveanu, *op. cit.*, 1992, p. 289.
[11] M. Of. nr. 128/1925.

– teritoriul României se împarte, din punct de vedere administrativ, în *județe* și județele în *comune*, comunele fiind rurale și urbane (orașe și municipii) (art. 1 din lege);

– comunele urbane reședințe de județ se pot declara prin lege *municipii*;

– comunele urbane se pot împărți în *sectoare*, iar județele se împart în circumscripții numite *plăși* (art. 4 din lege);

– comuna și județul sunt *persoane juridice*; sectoarele și plășile nu sunt persoane juridice;

– comuna și județul își administrează interesele lor locale prin *consilii* compuse din consilieri aleși;

– *primarul*, ales de consilieri, este capul administrației comunale; el execută toate hotărârile consiliului și ale delegației permanente comunale și împreună cu aceasta supraveghează mersul administrației comunale;

– *prefectul* este capul administrației județene; este reprezentantul puterii centrale în întreg județul. În această calitate, execută toate hotărârile consiliului și ale delegației permanente județene și împreună cu aceasta controlează administrația județeană, precum și pe cea a comunelor din județ, afară de municipii;

– deciziile consiliilor comunale și județene nu pot fi suspendate sau anulate, decât în cazurile, cu formele și garanțiile stabilite în lege.

Prin *Legea nr. 167/1929 pentru organizarea administrației locale*[1] s-au adus câteva precizări semnificative, printre care:

– administrația comunelor rurale este încredințată unui *consiliu comunal* ca *organ deliberativ* și *primarului comunal* și *delegațiunii consiliului comunal* ca *organe executive* (art. 24 din lege);

– *primarul* este președintele consiliului comunal și al delegațiunii consiliului (art. 36 din lege);

– administrația județului este încredințată *consiliului județean ca organ deliberativ* și *delegației consiliului județean* și *președintelui* acesteia ca *organe executive* (art. 195 din lege);

– președintele și biroul consiliului județean se aleg pe termen de un an.

Specialiști de renume în domeniul dreptului administrativ din perioada interbelică au avut preocupări intense, astfel că doctrina rămasă de la ei, destul de bogată, cuprinde o prețioasă informație și cu privire la administrația publică locală a vremii. Astfel, se aduc în discuție *centralizarea* și *descentralizarea administrativă*, ceea ce presupune „a arăta în ce raporturi stau organele județene și comunale cu cele centrale, raporturi din care derivă drepturi pentru unele și obligațiuni pentru celelalte"[2]. Același autor definește *centralizarea* ca fiind „sistemul de administrare în care raportul de dependență între cele două categorii de organe este atât de strâns, încât interesele județene sau locale sunt conduse după normele de reglementare venite de la centru. Mai sintetic, centralizarea este regimul administrativ în care autoritățile locale și speciale sunt numite de puterea centrală și depind direct de aceasta"[3].

Descentralizarea[4] reprezenta „sistemul în care autoritățile județene sau locale au puterea de a priveghea singure la satisfacerea intereselor lor, prin organe alese de

[1] M. Of. nr. 170/1929.

[2] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 239 și urm.

[3] P. Negulescu, *op. cit.*, vol. I, p. 610.

[4] În doctrină a fost exprimată și ideea că, în ceea ce privește sintagma „descentralizarea serviciilor publice", utilizată în varianta inițială a Constituției, după cum doctrina s-a grăbit să precizeze imediat după intrarea ei în vigoare, strict științific era vorba, de fapt, despre deconcentrarea serviciilor publice, pentru că erau avute în vedere, în primul rând, serviciile exterioare ale ministerelor, adică ramificațiile în teritoriu ale ministerelor, ce rămân pe mai departe subordonate acestora pe verticală și prefectului pe orizontală. În plus, mai putea fi vorba despre înființarea unor servicii publice la nivelul colectivităților locale. A se vedea

administrați şi cu mijloace financiare proprii"[1]. Într-o altă opinie, apropiată ca esență cu cea anterioară, descentralizarea „se manifestă atunci când se admite ca îngrijirea şi rezolvarea intereselor locale sau speciale să fie încredințate la autorități ai căror titulari, aleşi de corpul electoral local, pot să stabilească norme valabile pentru locuitorii din acea localitate"[2].

Pe scurt, se mai menționează că doctrina interbelică a dezbătut şi alte probleme deosebite specifice administrației, precum: desconcentrare, regionalism (cu sensul de regionalizare), persoane morale etc. Începând cu anul 1938, aveau să fie aduse modificări şi atingeri semnificative asupra organizării, autonomiei şi descentralizării administrative.

Ca *o primă concluzie parțială*: înainte de 1938, România avea o *organizare administrativ-teritorială tradițională*[3] (diviziunile de bază fiind *comuna* – noțiune care cuprindea şi *oraşul* – şi *județul*) şi o administrație locală fundamentată pe *descentralizarea administrativă*.

Constituția de la 1938, prin care se instaura un regim de dictatură regală, precum şi *Constituțiile adoptate în perioada 1948-1989* (când România a fost declarată de puterile vremii ca republică populară şi ulterior socialistă) *au exclus principiile descentralizării şi autonomiei/independenței administrației locale*. Unitățile administrative care s-au păstrat au fost comuna şi oraşul, diviziunile teritoriale mai mari suportând mai multe modificări: trecerea în anul 1950 la raioane şi regiuni[4] (s-au înființat, în final, 18 regiuni prin desființarea celor 58 de județe, fiecare regiune fiind divizată în mai multe raioane, aşa cum se prevăzuse în Constituție), pentru ca în 1968 să se revină la unitatea administrativă numită *județ*[5]. În paralel cu aceste modificări administrativ-teritoriale s-au produs numeroase schimbări în domeniul administrativ: s-au introdus *sfaturile populare* cu organele locale ale puterii de stat – *consiliile populare locale*, ca organe reprezentative, alese pe 4 ani, prin vot universal, direct, egal şi secret (conform Constituției din 1948), ale căror organizare şi funcționare au fost reglementate prin Decretul nr. 259/1950[6].

Ulterior, prin *Legea nr. 6/1957 de organizare şi funcționare a sfaturilor populare*[7], s-au reglementat următoarele:

– sfaturile populare sunt organele locale ale puterii de stat; se compun din deputați aleşi în conformitate cu dispozițiile legii;

– sfaturile populare conduc, în unitățile administrativ-teritoriale în care sunt alese, activitatea locală pe tărâm economic, gospodăresc, social-cultural şi administrativ. Ele îndrumă şi controlează organele, instituțiile şi întreprinderile ce le sunt subordonate;

– sfaturile populare comunale, raionale, ale oraşelor de subordonare regională şi raională, precum şi ale raioanelor de oraş sunt subordonate în activitatea lor sfaturilor populare ierarhic superioare;

D. Apostol Tofan, *Organizarea administrației publice românești în context european*, în S.D.R. nr. 1-2/2008, p. 147.

[1] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 240 şi urm.

[2] P. Negulescu, *op. cit.*, vol. I, p. 610.

[3] În actuala literatură de specialitate, sintagma „unitate administrativ-teritorială" are două sensuri distincte – respectiv acela de colectivitate locală teritorială şi de circumscripție administrativ-teritorială. A se vedea, în acest sens, C.L. Popescu, *Autonomia locală şi integrarea europeană*, Ed. All Beck, Bucureşti, 1999, p. 32-33.

[4] Legea nr. 5/1950 privind raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române (B. Of. nr. 77 din 8 septembrie 1950).

[5] Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, republicată (B. Of. nr. 54-55 din 27 iulie 1981). Legea este parțial în vigoare şi astăzi, deşi a fost abrogată, apoi repusă în vigoare şi a suportat multe modificări.

[6] Decretul nr. 259/1950 pentru organizarea şi funcționarea Sfaturilor Populare (B. Of. nr. 122 din 28 decembrie 1950).

[7] B. Of. nr. 11 din 28 martie 1957.

– sfaturile populare regionale şi ale oraşelor de subordonare republicană sunt subordonate în activitatea lor Marii Adunări Naționale.

În ultima Constituție a României din perioada socialistă[1], la Titlul V, au fost incluse dispoziții privind organele locale ale puterii de stat şi organele locale ale administrației de stat, dintre care:

– *consiliile populare* sunt *organele locale ale puterii de stat în unitățile administrativ-teritoriale* în care au fost alese; ele sunt alcătuite din deputați aleşi pe circumscripții electorale;

– *consiliile populare județene*, al municipiului Bucureşti, ale sectoarelor acestuia, precum şi cele ale municipiilor aleg *comitete executive*, iar *consiliile populare ale oraşelor şi comunelor* aleg *birouri executive*;

– *comitetul executiv al consiliului popular* şi *biroul executiv al consiliului popular*, alcătuit, potrivit legii, din preşedinte, unul sau mai mulți vicepreşedinți şi alți membri, *sunt organe locale ale administrației de stat cu competență generală în unitatea administrativ-teritorială* în care a fost ales consiliul popular.

Pentru adaptarea legislației la prevederile Constituției din 1965 s-a adoptat şi *Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului*, lege care este parțial valabilă încă şi astăzi, deşi a trecut prin numeroase modificări şi completări. Redăm, cu titlu informativ, câteva prevederi din această lege, pentru a se putea vedea legătura dintre organizarea administrativă şi elementele specifice privind organele locale ale puterii de stat şi organele locale ale administrației de stat menționate ceva mai sus:

– teritoriul Republicii Socialiste România este organizat în *unități administrativ-teritoriale*: *județul*, *oraşul* şi *comuna*;

– *județul* este alcătuit din oraşe şi comune – unități de bază ale organizării administrativ-teritoriale a țării –, în funcție de condițiile geografice, economice şi social-politice, etnice şi de legăturile culturale şi tradiționale ale populației;

– *oraşul* este centrul de populație mai dezvoltat din punct de vedere economic, social-cultural şi edilitar-gospodăresc; oraşele care au un număr mai mare de locuitori, o însemnătate deosebită în viața economică, social-politică şi cultural-ştiințifică a țării sau care au condiții de dezvoltare în aceste direcții pot fi organizate ca *municipii*;

– *comuna* este unitatea administrativ-teritorială care cuprinde populația rurală unită prin comunitate de interese şi tradiții, fiind alcătuită din unul sau mai multe sate, în funcție de condițiile economice, social-culturale, geografice şi demografice;

– localitățile care au condiții naturale favorabile sunt organizate ca *stațiuni balneoclimaterice*.

O *a doua concluzie parțială*: dacă organizarea administrativă a teritoriului, stabilită prin această lege, a revenit ceva mai aproape de tradițional, nu acelaşi lucru se poate spune despre administrația locală, care a fost total subordonată, până la finele anului 1989, în raport cu administrația centrală de stat.

Între finele anului de cotitură 1989 şi adoptarea Constituției în noiembrie 1991 s-au adoptat mai multe reglementări privind administrația şi organele administrației locale[2]. Dinamica modificărilor intervenite în plan socio-politic a impus o serie de modificări succesive ale acestor reglementări, fiind adoptate *Legea nr. 215/2001 a administrației publice*

[1] Constituția Republicii Socialiste România din 1965, republicată (B. Of. nr. 65 din 29 octombrie 1986).

[2] Decretul-lege nr. 8/1990 privind organizarea şi funcționarea organelor locale ale administrației de stat în județe (M. Of. nr. 4 din 8 ianuarie 1990); Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, oraşelor şi comunelor până la organizarea de alegeri locale (M. Of. nr. 92 din 20 iulie 1990); Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale (M. Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991), ulterior republicată (M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996); Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale (M. Of. nr. 239 din 28 noiembrie 1991), ulterior republicată (M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996), etc.

locale[1] (prin care a fost abrogată Legea nr. 69/1991) şi *Legea nr. 67/2004*[2] (care a înlocuit Legea nr. 70/1991), ambele fiind supuse unei serii de modificări şi completări ulterioare republicării lor.

Legătura cu o bună parte din prevederile cuprinse în Constituțiile de dinainte de 1948 s-a făcut abia prin *Legea fundamentală a României adoptată în 1991*[3], în care, la art. 3 alin. (3), s-a prevăzut principiul de organizare administrativ-teritorială (teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, oraşe şi județe, unele oraşe putând fi declarate municipii), iar la art. 119-122 au fost cuprinse *elementele de fond pentru organizarea şi funcționarea administrației publice locale*:

– *principiile de bază* (*autonomia locală* şi *descentralizarea serviciilor publice*);

– *autoritățile administrației publice*, prin care se realizează autonomia locală în comune şi în oraşe – *consiliile locale alese* şi *primarii aleşi* –, care funcționează ca autorități administrative autonome şi rezolvă treburile publice din comune şi din oraşe;

– *autoritatea administrației publice intermediare – consiliul județean* –, prin care se asigură coordonarea activității consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean;

– *prefectul* – care este reprezentantul Guvernului pe plan local. El este numit de Guvern în fiecare județ şi în municipiul Bucureşti şi conduce serviciile publice descentralizate ale ministerelor şi ale celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale.

Modul în care sunt prezentate mai sus unitățile de bază ale teritoriului – județul, oraşul şi comuna – sunt definitorii. Mai adăugăm doar câteva aspecte sugestive din doctrină:

– ceva mai nuanțat, *comuna* este circumscripția administrativ-teritorială de bază, delimitată prin lege şi formată din unul sau mai multe sate[4];

– *județul*[5], unitate administrativ-teritorială ce joacă rolul de verigă intermediară în cadrul organizării administrative a teritoriului, alcătuită din oraşe şi comune, are trăsături şi funcționalitate proprii, specifice; este o unitate complexă din punct de vedere economic şi socio-cultural, unitate de coordonare şi control din punct de vedere politico-administrativ. Organele de stat din județe au legături nemijlocite cu organele centrale de stat[6].

În baza celor prevăzute în Constituție la art. 3 şi la art. 73 alin. (3) lit. o) privind organizarea administrației publice locale, a teritoriului şi regimul autonomiei locale, prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (care a suportat o serie de modificări, inclusiv după republicarea din anul 2007) sunt prevăzute următoarele:

– comunele, oraşele, municipiile şi județele sunt unități administrativ-teritoriale în care se exercită autonomia locală şi în care se organizează şi funcționează autorități ale administrației publice locale [art. 20 alin. (1)];

---

[1] Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001), ulterior republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale (M. Of. nr. 271 din 29 martie 2004), ulterior republicată (M. Of. nr. 333 din 17 mai 2007), cu modificările şi completările ulterioare, în prezent abrogată.

[3] Unele dintre criticile aduse Constituției din anul 1991 se referă la faptul că s-au folosit termeni din Constituția socialistă din 1965, precum „unități administrativ-teritoriale" în loc de „circumscripții administrativ-teritoriale", termeni istorici, tradiționali în dreptul public românesc, care se caracterizează prin diversitatea şi complexitatea activităților realizate, iar nu prin unitate, aceasta din urmă fiind incompatibilă cu aceea de varietate existentă în circumscripții – a se vedea M.T. Oroveanu, *op. cit.*, 1992, p. 305.

[4] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 94.

[5] Paul Negulescu a ilustrat situația juridică specifică acelor timpuri, atât a județului, cât şi a comunei, menționând faptul că „județele şi comunele sunt circumscripții administrative teritoriale, având personalitate morală, cu atribuțiuni de putere publică şi cu drept de impunere" – P. Negulescu, *op. cit.*, p. 115, *apud* L. Coman-Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005, p. 13.

[6] *Ibidem.*

– unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public, cu capacitate juridică deplină şi patrimoniu propriu. Acestea sunt subiecte juridice de drept fiscal, conform art. 21 alin. (1);

– delimitarea teritorială a comunelor, oraşelor, municipiilor şi județelor se stabileşte prin lege. Orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora se poate efectua numai prin lege şi numai după consultarea prealabilă prin referendum a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective (art. 22).

Este utilă precizarea că *organizarea administrativă a teritoriului*[1] reprezintă delimitarea acestuia în *unități administrativ-teritoriale* în scopul situării autorităților administrației publice locale şi județene, precum şi a instanțelor judecătoreşti, ca şi în scopul aplicării principiilor autonomiei locale şi al descentralizării serviciilor publice[2].

O *a treia concluzie parțială*: se observă că organizarea administrației publice locale este aliniată la structura administrativ-teritorială a țării: *județe*, *oraşe* (inclusiv *municipii*) şi *comune*, aşa cum le găsim precizate şi în art. 3 alin. (3) din Constituția revizuită în anul 2003[3], unitățile de bază şi, în bună parte, limitele acestora în teritoriu fiind cele stabilite anterior prin Legea nr. 2/1968[4]. Dar legiuitorul constituant a creat pentru viitor posibilitatea modificării actualei organizări administrativ-teritoriale şi a administrației locale, însă numai prin lege organică şi după consultarea cetățenilor din unitățile respective. În acest sens, în doctrină se afirmă că prin Constituție şi lege se stabilesc, pe de o parte, organizarea administrativă a teritoriului, iar, pe de altă parte, implantarea şi rolul autorităților publice în unitățile administrativ-teritoriale[5].

La revizuirea din anul 2003, textul Constituției României a suportat mai multe modificări şi completări, inclusiv la articolul referitor la „Principiile de bază" pentru administrația publică locală. Astfel, la cele două principii (*autonomia locală* şi *descentralizarea serviciilor publice*) s-a adăugat *principiul descentralizării*. Este necesar a se face precizarea că sintagma *descentralizarea serviciilor publice*, utilizată în prima variantă a Constituției, din punct de vedere ştiințific, reprezenta, de fapt, *deconcentrarea serviciilor publice*, pentru că erau avute în vedere, în primul rând, serviciile exterioare ale ministerelor, adică ramificațiile în teritoriu ale ministerelor, ce rămân pe mai departe subordonate acestora, pe verticală, şi prefectului, pe orizontală[6].

---

[1] O analiză critică a sintagmei „*organizare administrativă a teritoriului*" şi a *definițiilor* propuse în literatura de specialitate se găseşte în I. Muraru, *Drept constituțional şi instituții politice*, Ed. Actami, Bucureşti, 1997, p. 146-148, autorul agreând varianta „delimitarea teritoriului în unități administrative făcută în scopul îndeplinirii pe teren a sarcinilor statului sau mai bine zis pentru realizarea unitară a puterii de stat", apropiată ca esență de cea menționată în această lucrare. Teritoriul fiind una dintre bazele organizării puterii de stat, definiția trebuie să exprime relația dintre teritoriu şi organizarea puterii de stat.

[2] I. Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998, p. 47.

[3] Art. 3 alin. (3) din Constituție prevede că teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în comune, oraşe şi județe. În condițiile legii, unele oraşe sunt declarate municipii. Împărțirea se regăseşte în Legea nr. 2/1968 privind organizarea administrativă a teritoriului Republicii Socialiste România, republicată, reglementare parțial încă în vigoare şi astăzi.

[4] *Un caz aparte* din perspectiva organizării administrativ-teritoriale îl constituie acela al zonelor libere. Astfel, pe teritoriul unor localități şi județe sunt instituite, în condițiile legii, aşa-numitele zone libere. *Acestea nu sunt unități administrativ-teritoriale*. Potrivit prevederilor Legii nr. 84/1992 privind regimul zonelor libere (M. Of. nr. 182 din 30 iulie 1992), cu modificările şi completările ulterioare, acestea fac parte integrantă din teritoriul statului român şi li se aplică legislația națională. Ele se instituie în porturile maritime şi fluviale, în lungul Canalului Dunăre - Marea Neagră, al altor canale navigabile şi în teritoriul din apropierea punctelor de trecere a frontierei de stat a României. A se vedea, în acest sens, M. Preda, *Actuala organizare administrativ-teritorială a României este oare perimată?*, în Buletin de informare legislativă nr. 4/2007, p. 7 (*n.a.* – bunurile dintr-o zonă liberă pot fi transportate în alta zonă liberă fără plata de taxe vamale. Aceste bunuri pot fi tranzitate pe teritoriul vamal al României, cu respectarea dispozițiilor legale, conform art. 19 din Legea nr. 84/1992).

[5] E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 52.

[6] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 459.

La finalul art. 120 s-a adăugat un nou alineat [alin. (2)] referitor la *dreptul minorităților de a utiliza limba maternă* în relațiile cu autoritățile administrației publice locale şi cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică, ceea ce reprezintă „o reglementare la standarde europene"[1].

Concluzie finală: Constituția României a precizat doar care sunt unitățile administrativ-teritoriale şi „s-a limitat la a preciza care sunt autoritățile administrației publice locale (*consiliile comunale, orăşeneşti* şi *primarii*) şi, respectiv, autoritățile locale la nivelul județelor (*consiliile județene*), precum şi principiile care stau la baza raporturilor dintre acestea"[2].

§2. Precizări privind noțiunile de administrație publică locală, colectivitate locală, putere publică și autoritate publică locală

Interesele publice pe care executivul este chemat să le satisfacă nu au întotdeauna aceeaşi întindere, căci, dacă pot exista interese ale statului întreg, pot exista şi interese care să fie numai ale câtorva județe ori ale unui singur județ, după cum pot exista interese ale câtorva comune ori numai ale unei singure comune[3].

Pe lângă *interesele care au caracter general*, care privesc totalitatea cetățenilor, sunt numeroase alte interese la nivelul fiecărui județ sau al fiecărei comune, care trebuie soluționate adecvat, la timp şi în concordanță cu legea. Necesitatea de a satisface interesele publice a condus la înființarea diverselor servicii publice, ansamblul lor constituind ceea ce numim *administrația publică*. Dacă statul se ocupă de înființarea serviciilor de interes general (cum ar fi sistemul de învățământ, sistemul de sănătate, sistemul de apărare sau cel de ordine publică etc.), celelalte revin, în bună parte, în grija colectivităților locale (sistemul de alimentare cu apă, sistemul de încălzire centrală, căile de comunicație locală etc.).

Aceste *colectivități* (la nivel de localitate – comună sau oraş – şi la nivel județean) sunt văzute şi definite în doctrina interbelică în două accepțiuni. În prima, acestea sunt „circumscripțiuni teritoriale ale statului învestite cu personalitate juridică"[4], iar în a doua, acelaşi autor le caracterizează ca fiind „societăți naturale, la originea lor concomitente sau anterioare statului, care se bucură de drepturi pe care statul le-a recunoscut mai cu seamă decât le-a atribuit"[5]. Cu privire la aceste drepturi, o altă personalitate a doctrinei interbelice, analizând diviziunile şi subdiviziunile teritoriului țării, arăta că județele şi comunele sunt „circumscripțiuni administrative teritoriale, având personalitate morală, cu atribuțiuni de putere publică şi cu drept de impunere, dar în limitele legii şi sub tutela statului"[6]. În ceea ce priveşte *colectivitatea locală*, aceeaşi literatură de specialitate interbelică precizează că „aceste grupări teritoriale, județul şi comuna, cuprinzând o colectivitate stabilită pe porțiuni anumite ale statului, cu interese colective şi permanente, deosebite de ale statului, constituie un substrat solid pentru un organism administrativ"[7].

În legislația actuală[8] din România, prin *colectivitate locală* se înțelege totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială.

În lume, indiferent de țară, colectivitățile locale se caracterizează prin următoarele elemente: *existența unui teritoriu*, recunoaşterea unui anumit *grad de autonomie*, chiar

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 133.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 458 şi urm.
[3] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", Bucureşti, 1929, p. 238.
[4] *Idem*, p. 239.
[5] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 285.
[6] P. Negulescu, *op. cit.*, vol. I, p. 115.
[7] *Idem*, p. 117.
[8] Art. 3 alin. (4) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.

prin dispozițiile constituționale, justificat de existența intereselor locale; *principiul alegerii organelor locale prin sufragiu universal*, un anumit grad de *protecție juridică* sub aspect legislativ[1].

Pentru administrarea treburilor colectivităților locale s-au creat în timp două modalități:

a) prin autorități statale și extensiile lor în teritoriu (numite *autorități deconcentrate* în unitățile administrativ-teritoriale), ceea ce formează *administrația teritorială (locală) de stat*; și

b) prin autoritățile comunale și orășenești, consiliile județene și serviciile publice organizate în subordinea ori sub autoritatea acestor autorități publice, ansamblul lor formând *administrația publică locală.*

Aceasta nu mai este o administrație de stat, ci o structură administrativă care permite colectivităților locale să își soluționeze problemele prin autorități administrative proprii, sub controlul autorităților statale centrale[2]. O colectivitate locală dispune de administrație publică locală, corelat cu modul cum este văzută prin prisma celei de-a doua accepțiuni, dacă îndeplinește următoarele *condiții*[3]:

a) colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;

b) colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii;

c) supravegherea colectivității locale de către autorități numai prin intermediul unor forme de control stabilite de lege.

Pentru ca o colectivitate locală să aibă *personalitate juridică*, trebuie ca, mai întâi de toate, să fie identificate interesele proprii (locale) și/sau interesele speciale ale acelei colectivități[4] și apoi să îndeplinească niște condiții aparte: să dispună de mijloace materiale, cum ar fi patrimoniu propriu; să aibă un corp de funcționari publici care să gestioneze treburile publice; să dispună de resurse financiare și o anume autonomie financiară care se bazează pe un buget propriu. Pe o asemenea fundamentare, colectivităților locale li se acordă personalitate juridică, asigurându-li-se posibilitatea de a participa la circuitul juridic în nume propriu[5].

Multitudinea de probleme cu care se confruntă fiecare colectivitate locală face ca statul să nu le poată rezolva cu celeritate și în mod eficient. În aceste condiții, se impune ca statul să renunțe la ideea de a rezolva totul în mod centralizat[6] și, ca atare, el „stabilește care dintre problemele ce intră la un moment dat în sfera administrației de stat vor fi de competența serviciilor publice statale și care vor intra în sfera de competență a autorităților locale".

De regulă, sfera problemelor locale este stabilită sau delimitată prin Constituție ori prin lege[7]. În conformitate cu prevederile din Constituția revizuită, la art. 120-123, care, în cadrul Capitolului V „Administrația publică", formează Secțiunea a 2-a „Administrația

---

[1] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 129.

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 128.

[3] *Idem*, p. 19.

[4] P. Negulescu, *op. cit.*, vol. I, p. 610.

[5] I. Vida, *op. cit.*, p. 19. Cu privire la resursele financiare ale colectivităților locale, în art. 9 din Carta europeană a autonomiei locale din 15 octombrie 1985, publicată în ediția oficială „*Tratate internaționale*", 1999, vol. 14, p. 14, ratificată prin Hotărârea nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997, se prevede: „Colectivitățile locale au dreptul în cadrul politicii economice naționale la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercițiul competențelor lor. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să fie proporționale cu competențele prevăzute de Constituție sau de lege".

[6] În acest sens, un autor arăta că „reforma justiției sau a administrației publice trebuie să aibă ca finalitate redobândirea autorității statului, eficiența gestionării treburilor publice, reflectată printr-o mai bună servire a intereselor și nevoilor populației" – I. Alexandru, *Politică, administrație și justiție*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 208, *apud* E. Călinoiu, *Dinamica juridică a reformei administrației publice din România*, în Buletin de informare legislativă nr. 2/2015, p. 7.

[7] I. Vida, *op. cit.*, p. 19.

publică locală", unde sunt cuprinse doar orientările cu caracter general privind această componentă a administrației publice, se deduc trei aspecte importante:

a) în viziunea legiuitorului constituant, *administrația publică locală* este o componentă, o structură unitară încadrată în ansamblul administrației publice, alături de administrația publică centrală, cele două fiind complementare. Ea este formată din administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale, care, așa cum am mai spus, sunt comunele, orașele și județele [art. 3 alin. (3) din Constituție]. În acest sens, o opinie îndreptățită în materie spune că teritoriul României este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe și astfel, prin prisma prevederilor Constituției, „în noțiunea de administrație publică sunt cuprinse numai cele trei unități administrativ-teritoriale menționate"[1]. Așadar, există o singură administrație publică locală, și nu două (una locală și una județeană), chiar dacă în literatura de specialitate se mai întâlnește sintagma administrație publică la nivel județean;

b) în administrația publică locală își găsesc locul *autoritățile administrative autonome ale comunelor și orașelor* [art. 121 alin. (1)], *serviciile publice deconcentrate* organizate în subordinea ori sub autoritatea acestor autorități publice [art. 120 alin. (1)], precum și *autoritățile administrative publice de la nivelul județelor* [art. 122 alin. (1)];

c) sfera administrației publice locale. Dacă la cele de mai sus am adăuga dispoziția constituțională de la ultimul articol din secțiunea intitulată „Administrația publică locală", art. 123 alin. (1) și (2) referitor la prefect („Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale"), atunci s-ar contura o *sferă extinsă a administrației publice locale*. Aceasta ar cuprinde „serviciile publice deconcentrate la nivelul unităților administrativ-teritoriale, inclusiv prefectul, considerat serviciu deconcentrat al Guvernului (ce formează administrația teritorială locală a statului), și autoritățile administrației autonome ale comunelor, orașelor și județelor (care constituie administrația publică locală)"[2]. O astfel de imagine asupra sferei administrației publice locale nu este susținută în doctrină, prefectul fiind considerat ca „administrație de stat în teritoriu"[3] sau „autoritate deconcentrată a Guvernului în județe și nu poate fi socotită o autoritate propriu-zisă a administrației publice locale"[4].

De aceea, plecând strict de la dispozițiile constituționale ale art. 120 (care referă principiile ce stau la baza administrației publice locale) și ale art. 121 (autoritățile prin care se realizează autonomia locală), se poate constata că „sfera administrației publice locale se circumscrie la autoritățile administrației publice locale, alese, prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe, respectiv consiliile locale și primarii și consiliul județean"[5].

Comparativ, din punct de vedere terminologic, sintagma *autorități locale* reprezintă termenul generic, utilizat în toate statele Uniunii, termenul de *colectivitate teritorială* fiind folosit mai degrabă pentru a desemna suportul teritorial sau populația căreia i se aplică competențele acestor autorități[6].

Despre *putere*[7] se spune că este *categoria-cheie* în organizarea statală a societății umane, noțiune des întâlnită în teoria și practica sistemelor constituționale[8]. În drept, în

[1] T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Tipo, București, 2008, p. 335.
[2] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 182.
[3] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 362.
[4] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 234.
[5] C. Manda, *op. cit.*, p. 182.
[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 129.
[7] Capacitate, însușire, posibilitate de a acționa, autoritate, stăpânire, dominație etc., conform *DEX 1975*, p. 765.
[8] I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 263.

general, se utilizează des această noțiune, singular sau în expresii specifice: *putere de stat*[1], *putere politică*[2], *putere publică*, *putere locală* etc. *Puterea publică* a fost sintetic analizată și definită la Tema 1.

În ceea ce privește sintagma *putere locală*, este necesară o scurtă analiză, mai întâi prin comparație cu *puterea de stat* sau cu *puterea politică*, acestea două fiind asociate cu organizarea statală a societății. Plecând de la numeroasele semnificații ale termenului (atributului) *local*, utilizat în sintagma putere locală, cea mai potrivită pentru el este cea de *autorități locale*, desemnând autoritățile care exercită funcțiile administrative pe un teritoriu restrâns, delimitat, potrivit împărțirii teritoriale a statului[3]. Este evident că putere locală are o semnificație mult diferită de cele două și nu poate fi inclusă în grupul acestora.

În al doilea rând, analizat prin prisma dreptului constituțional: „termenul *local* din sintagma *putere locală* poate semnifica «relația dintre teritoriu și organizarea puterii de stat», cu alte cuvinte, «de realizare unitară a puterii de stat», prin organizarea administrativ-teritorială, în unitățile administrativ-teritoriale comuna, orașul, județul [potrivit art. 3 alin. (3) din Constituție], care înfăptuiesc funcții administrative, stabilite «în scopul îndeplinirii pe teren a sarcinilor statului», a «conducerii de stat pe plan local»"[4].

O a treia analiză se poate face utilizând prevederile constituționale de la art. 121 alin. (1), din care rezultă că administrația publică de la nivelul colectivităților de bază – comunele și orașele – este organizată și funcționează pe principiul *autonomiei locale*.

Din toate acestea și coroborat cu ansamblul prevederilor art. 120-123 din Constituție, se poate concluziona că *prin putere locală se poate înțelege exclusiv autoritățile administrației publice locale* (consiliul local, primarul, consiliul județean și președintele consiliului județean – *n.a.*), la care se mai poate adăuga prefectul, ca reprezentant al Guvernului pe plan local. În consecință, în sistemul nostru constituțional, la nivel local *nu se poate afirma că există o putere locală*, ci, dimpotrivă, mai multe autorități ale administrației publice ale statului, organizate la nivel local, și autorități ale administrației publice locale autonome[5]. Același autor menționează că atât în Constituția revizuită, cât și în Legea nr. 215/2001 sunt folosite expresii ca *administrație publică locală* și *autorități ale administrației publice locale*, fiind eliminate formulările care cuprindeau sintagma *putere locală* (inadecvată pentru etapa postdecembristă), dar folosită cu precădere în sistemele constituționale dinainte de 1990, având semnificația de organ local al puterii de stat și de modalitate de exercitare a puterii de stat în plan local.

Autorități ale administrației publice locale. În doctrină, dar și în Constituție se folosește noțiunea de *organ* [a se vedea art. 61 alin. (1): „Parlamentul este organul reprezentativ al poporului (...)"], cât și cea de *autoritate* (de exemplu, Titlul III „Autorități publice" sau art. 121 „Autorități comunale și orășenești" etc.). Deși sunt și opinii contrare, cei mai mulți specialiști apreciază că cele două noțiuni sunt similare: se consideră că între noțiunea de autoritate publică și cea de organ *nu există deosebiri de conținut*, ambele exprimând, în forme diferite, aceeași realitate și realizându-și activitatea cu folosirea autorității publice[6];

[1] N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 79 și urm.: „*Puterea de stat* este o formă istoricește determinată și variabilă de autoritate. Într-un stat democratic, puterea emană de la popor și aparține acestuia. Exercitarea puterii, organizarea canalelor prin care circulă puterea sunt încredințate statului".

[2] I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 264: „Poporul, națiunea dețin *puterea politică*. Pentru a putea exercita această putere poporul creează statul, ca ansamblu sistematizat de organe de stat (legiuitoare, administrative, judecătorești, armată, poliție), deseori denumite *autorități statale* (*publice*). Statul este sistemul acestor autorități publice (...)".

[3] *DEX 1975*, p. 506.

[4] C. Manda, *op. cit.*, p. 180 sau I. Muraru, *op. cit.*, 1997, p. 146-148.

[5] C. Manda, *op. cit.*, p. 180 și urm.

[6] E. Bălan, *op. cit.*, p. 70. Una dintre opiniile contrare: noțiunea de organ este specifică structurilor constituite ca sistem, bazate pe subordonare ierarhică (de exemplu, Guvernul, ministerele, alte organe de specialitate

este vorba despre *una şi aceeaşi categorie juridică, ce desemnează structurile care înfăptuiesc administrația*[1] etc.

Printre autoritățile (organele) administrației publice se află şi *autoritățile (organele) administrației publice locale*. Din perspectivă constituțională şi legală, administrația publică locală este organizată ca o structură compusă din mai multe elemente – autorități ale administrației publice locale –, a căror ordonare este determinată, în vederea realizării funcțiilor pe care le au, pe baza a două criterii: cel teritorial şi cel funcțional. Potrivit *criteriului teritorial*, în mod tradițional, autoritățile administrației publice locale se vor împărți după raza teritorială în care va acționa autoritatea administrativă, adică la nivel comunal, orăşenesc şi județean[2]. Autoritatea administrației publice locale este „o categorie de autoritate publică, o anume categorie la nivel teritorial care, potrivit Constituției şi legilor, este chemată să execute legea sau, în limitele legii, să presteze servicii publice, uzând, în acest scop, de prerogativele specifice ale puterii publice"[3].

Aceste autorități ale administrației publice locale, după cum prevede Legea administrației publice locale nr. 215/2001, sunt: *consiliile comunale, orăşeneşti şi județene* (ca autorități/organe colegiale deliberative) şi *primarii* comunelor şi oraşelor, precum şi *președinții consiliilor județene* (ca organe/autorități executive), toate fiind alese prin vot direct, universal sau indirect (a se vedea cazul președinților de consilii județene) şi având competență în limitele unităților administrative în care sunt alese.

§3. Scurtă privire asupra administrației publice locale prin prisma dreptului comparat

Modul de organizare a administrației publice locale diferă de la o țară la alta, în funcție de particularitățile şi tradițiile zonale.

La baza sistemului local se află *comuna* (înțeleasă ca o colectivitate umană, o comunitate naturală a populației creată pe baza raporturilor de vecinătate), care poate fi urbană sau rurală. Între comune şi stat se află colectivități intermediare, care pot fi dispuse pe unul sau două nivele (unele validate pe plan istoric, altele fiind creații artificiale ale legii), care poartă denumiri diferite: comitate, districte, departamente sau regiuni[4].

În ceea ce priveşte organizarea *administrației publice locale*, de-a lungul anilor s-au cristalizat câteva principii de bază regăsite în constituțiile şi legislația specifică administrației publice: *descentralizarea*, *federalismul*, *deconcentrarea* şi *autonomia locală*, menționate direct sau sub alte forme (alte noțiuni, dar cu un înțeles asemănător), pentru care dăm mai jos explicațiile semnificației fiecăruia[5]:

– *descentralizarea administrativă*[6] presupune existența unor persoane publice locale, desemnate de comunitatea teritoriului, cu atribuții proprii, ce intervin direct în gestionarea şi administrarea problemelor colectivității, implicând autonomia;

– *federalizarea* ar fi forma cea mai profundă de descentralizare, în doctrină considerându-se că ea cuprinde două laturi: o descentralizare politică (federalismul, care presu-

---

ale administrației publice). Spre deosebire de organe, autoritățile publice sunt organizate pe principiul autonomiei, şi nu al subordonării ierarhice (a se vedea M. Preda, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 1999, p. 358 şi urm.).

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 60; în acelaşi sens se exprimă şi T. Drăganu, *op. cit.*, vol. I, p. 7.

[2] C. Manda, *op. cit.*, p. 219.

[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 262.

[4] I. Vida, *op. cit.*, p. 172 şi urm.

[5] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 115-128.

[6] În doctrină s-a făcut vorbire şi despre aşa-numita „descentralizare cooperativă", care desemnează contractualizarea unor raporturi dintre stat şi colectivitățile teritoriale locale. A se vedea C.L. Popescu, *op. cit.*, p. 119, *apud* L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 27.

pune ruptura unității legislative, marile diviziuni administrativ-teritoriale devenind state secundare, ce dispun de legislație proprie) şi o descentralizare administrativă (care nu este legată decât de funcțiuni administrative);

– *deconcentrarea* constituie o măsură intermediară în procesul descentralizării, fiind privită ca transfer de atribuții de la centru la agenții puterii centrale aflați la conducerea diferitelor organisme centrale; ea înseamnă mult mai puțin decât descentralizarea şi presupune recunoaşterea unei anumite puteri de decizie, în favoarea agenților statului repartizați pe întreg teritoriul țării (prefecții şi serviciile exterioare ale ministerelor răspund ideii de deconcentrare);

– *autonomia locală* este concepută în context european ca un element component al „principiilor democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului Europei" şi reprezintă dreptul recunoscut unităților administrativ-teritoriale de a-şi satisface interesele proprii, după cum consideră oportun, cu respectarea legalității, dar fără intervenția puterii centrale.

Câteva aspecte din unele țări europene:

– în *Germania* este unul dintre cele mai eficiente sisteme de administrație locală, fiind supus regulilor unei administrații locale specifice unui stat federal[1]; prin Legea fundamentală se impune garantarea, pentru comune, a dreptului de a reglementa toate problemele comunității locale în cadrul legii, cu răspundere proprie, dreptul la autonomie fiind recunoscut şi asociațiilor comunale[2];

– în *Franța*, unitatea de bază a regimului o constituie comuna (urbană sau rurală), având în frunte consiliul municipal ales prin vot universal direct. El alege primarul şi adjuncții acestuia. În organizarea administrativă mai sunt departamentele (care intervin pe cale indirectă în probleme de interes comunal – de exemplu, prin acordarea de subvenții pentru diverse lucrări) şi regiunile, care reprezintă un nivel intermediar între stat, pe de o parte, şi comune sau departamente, pe de altă parte. Regiunile sunt conduse de câte un consiliu regional, care îşi alege un preşedinte şi un birou[3]. Constituția franceză garantează şi dezvoltă şi ea autonomia colectivităților locale, vorbind despre libera lor administrare[4];

– în *Spania*, Constituția precizează organizarea teritorială a statului (comune, provincii şi comunități autonome), garantând autonomia comunelor[5];

– Constituția *Greciei* reglementează organizarea administrației de stat pe baza unui sistem de deconcentrare, încredințând gestiunea afacerilor locale colectivităților locale, care se bucură de autonomie administrativă[6].

§4. Principiile constituționale şi legale care stau la baza administrației publice locale în România

În debutul acestei teme s-a menționat că în Constituție, la art. 120, sunt precizate *principiile de bază* pe care se întemeiază administrația publică locală: *descentralizarea, autonomia locală* şi *deconcentrarea serviciilor publice* şi un drept: *folosirea limbii minorităților naționale în relațiile cu autoritățile administrative şi cu serviciile publice deconcentrate*, în condițiile prevăzute de legea organică. Pe lângă acestea, în legea organică (la

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 176.

[2] V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 426. Pentru alte detalii privind administrația publică locală în țările europene, a se vedea p. 466-468.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 182.

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 125.

[5] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 417.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, 2006, p. 124.

art. 2 din Legea nr. 215/2001) se mai adaugă încă trei principii (*eligibilitate*, *legalitate* şi *consultarea cetățenilor*), cu precizarea expresă că *aplicarea acestora nu trebuie să aducă atingere caracterului de stat național, unitar şi indivizibil al României.*

Sensul etimologic al noțiunii *principiu* este acela de „element fundamental, idee de bază pe care se întemeiază o teorie, un sistem, o normă de conduită etc."[1]. În opinia unui autor, principiile reprezintă idei călăuzitoare, cu forță juridică obligatorie şi prioritară, exprimate printr-o normă sau un ansamblu de norme juridice[2].

Cuprinderea celor trei principii în acelaşi articol al Constituției are semnificația faptului că ele „acționează concomitent şi că cerințele lor se întrepătrund"[3].

Regimul general al autonomiei locale este reglementat în Legea administrației publice locale nr. 215/2001, în timp ce principiile cu privire la *descentralizare* sunt cuprinse în Legea nr. 195/2006[4].

4.1. Autonomia locală

Autonomia locală reprezintă *un principiu* şi *un mod de organizare a administrației colectivităților locale*, care nu poate fi implementat fără respectarea întregului sistem al administrației publice[5].

Termenul autonomie, în contextul utilizat, are semnificația *dreptului de a se administra singur* în cadrul unui stat condus de o putere centrală[6]. Proveniența sa este din limba greacă, bază fiind cuvântul *nomos* = lege, la care se adaugă prefixul *auto* = singur, de la sine, independent, astfel că, în sens etimologic, prin noțiunea autonomie urmează să se înțeleagă *libertatea (dreptul) de a se guverna prin propriile sale legi*[7]. Termenul *lege* folosit aici are sensul cel mai larg, acela de normă, de regulă, motiv pentru care, în analiza gradului de autonomie a unei colectivități locale, se va pleca de la felul actelor, al normelor juridice pe care este abilitată acea colectivitate să le emită şi adopte. Dacă aceste norme sunt chiar legi, adică acte cu forța juridică cea mai mare, atunci ea dispune de *autonomie legislativă*. În condițiile în care are dreptul de a emite numai norme cu aplicabilitate locală, în baza şi cu respectarea legislației adoptate de puterea legiuitoare a statului pe teritoriul căruia se găseşte acea colectivitate, se spune că are *autonomie administrativă*.

Plecând de la faptul că „autonomia locală priveşte comunele, oraşele şi județele, considerate colectivități locale"[8], se va putea spune că acestea dispun de *autonomie administrativă* „atunci când respectivei colectivități umane i se recunoaşte numai dreptul ca, pe baza şi în conformitate cu legile în vigoare, să emită prin vot direct sau indirect norme obligatorii de interes local"[9].

Conținutul principiului autonomiei locale se regăseşte atât în *activitatea administrației publice locale*, cât şi în *raporturile dintre autoritățile comunale, orăşeneşti şi județene*, precum şi în *relația dintre acestea şi autoritățile publice deconcentrate*[10].

În doctrina din perioada interbelică se afirma că principiul autonomiei locale este „dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-şi satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă,

[1] Conform *DEX 1975*, p. 744.
[2] I. Corbeanu, *Drept administrativ*, ed. a 2-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010, p. 312.
[3] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 750.
[4] Legea-cadru nr. 195/2006 a descentralizării (M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006).
[5] I. Vida, *op. cit.*, p. 193.
[6] Conform *DEX 1975*, p. 64.
[7] T. Drăganu, *op. cit.*, p. 337.
[8] I. Vida, *op. cit.*, p. 195.
[9] T. Drăganu, *op. cit.*, p. 338.
[10] C. Manda, *op. cit.*, p. 199.

autonomia fiind un drept, iar descentralizarea un sistem care implică autonomia"[1]. În ciuda unor dispoziții exprese ale legislației naționale și internaționale în domeniu, unele mai mult decât lămuritoare în privința naturii autonomiei locale, a întinderii, precum și a limitelor sale de exprimare, asistăm încă la unele tentative de forțare a conținutului conceptului, prin alterarea sensurilor sale firești, conform accepțiunii dreptului pozitiv, mai cu seamă atunci când libera administrare a gestiunii problemelor de interes local este pusă nemijlocit în corelație cu protecția juridică a drepturilor minorităților naționale, în esență a elementelor complexe, derivate din identitatea acestora[2].

Regimul autonomiei locale este prevăzut în Secțiunea 1 (intitulată „Regimul general al autonomiei locale") din Capitolul I al Legii nr. 215/2001:

– prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii;

– acest drept *se exercită de autorități ale administrației publice locale* alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat (consiliile locale și primari, precum și consiliile județene);

– autonomia locală *este numai administrativă și financiară*, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege, și *privește organizarea, funcționarea, competențele* (deci implicit atribuțiile), precum și *gestionarea resurselor* care, potrivit legii, aparțin comunei, orașului, municipiului sau județului, după caz.

Organizatoric, autonomia se manifestă prin alegerea autorităților administrației publice locale de corpul electoral cu domiciliu în acea localitate; *funcțional*, înseamnă competența largă a autorităților administrației publice locale de a rezolva probleme de interes local; *gestionarea resurselor* presupune aprobarea unui buget propriu, stabilirea de taxe și impozite locale, gestionarea patrimoniului unității administrativ-teritoriale[3]. Pentru formarea bugetului, autoritățile administrației publice locale identifică sursele de venituri care, în conformitate cu legea, aparțin de drept localității respective; apoi le administrează și le utilizează în scopul satisfacerii intereselor colective locale, în condițiile prevăzute de lege (de exemplu, Legea finanțelor publice locale[4]);

– autonomia locală conferă autorităților administrației publice locale dreptul ca, în limitele legii, să aibă *inițiative în toate domeniile*, cu excepția celor care sunt date în mod expres în competența altor autorități publice;

– raporturile dintre autoritățile administrației publice locale din comune, orașe și municipii și autoritățile administrației publice de la nivel județean se bazează pe principiile autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor întregului județ. În relațiile dintre autoritățile administrației publice locale și consiliul județean, între consiliul local sau județean și autorități ale administrației publice statale (centrale, deconcentrate etc.), *nu există raporturi de subordonare*; nici primarul nu este subordonat, dar legea prevede că el trebuie să prezinte rapoarte în fața consiliului local;

– descentralizarea competențelor către autoritățile administrației publice locale se face cu respectarea principiilor și regulilor prevăzute de Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006;

– comunele, orașele, municipiile și județele sunt unități administrativ-teritoriale, *persoane juridice de drept public*, cu *capacitate juridică deplină* și *patrimoniu propriu*. În aceste

---

[1] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 236.

[2] I. Diaconu, *Minoritățile – identitate, egalitate*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, București, 1998, p. 131-132, *apud* C.C. Manda, *Autonomia locală și protecția juridică a drepturilor minorităților naționale în România – explicații și delimitări conceptuale*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(28)/2011, p. 89.

[3] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 138 și urm.

[4] Legea nr. 273/2006 (M. Of. nr. 618 din 18 iulie 2006), cu modificările și completările ulterioare.

unități se organizează și funcționează autorități ale administrației publice locale și se exercită autonomia locală. Autoritățile administrației publice locale administrează sau, după caz, dispun de resursele financiare, precum și de bunurile proprietate publică sau privată ale comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, în conformitate cu principiul autonomiei locale.

Conceptul de autonomie locală, sfera de acțiune și alte aspecte care privesc cuprinsul noțiunii de autonomie locală se regăsesc într-un document european, *Carta europeană a autonomiei locale*[1], ale cărui prevederi au stat la baza celor din Legea nr. 215/2001. Carta este un ghid care enunță la nivel de principiu aspectele specifice autonomiei locale, dintre care prezentăm mai departe, în mod sintetic, doar câteva:

– *conceptul de autonomie locală* – este văzut ca un principiu ce se referă la dreptul și capacitatea colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea locuitorilor, o parte importantă din treburile publice. Acest drept este exercitat de consilii sau de adunări compuse din membri aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal și care dispun de organe executive responsabile în fața lor;

– *raza (sfera) de acțiune a autonomiei locale* – întinderea autonomiei este dată de competențele de bază ale colectivităților locale fixate prin constituție sau prin lege, dispoziție care nu va limita inițiativa cetățenilor în diverse probleme din câmpul competențelor lor și care, evident, nu sunt atribuite unei alte autorități;

– *resursele financiare ale colectivităților locale* – sunt, în primul rând, resurse proprii, obținute în cadrul politicii economice naționale. Ar trebui ca acestea să fie suficiente, proporționale cu competențele date de constituție sau de lege, iar autoritățile locale să poată dispune de ele în mod liber în exercitarea atribuțiilor lor. Astfel de resurse se formează din impozite locale, venituri obținute din activități proprii, dar și din subvenții de la bugetul de stat, toate în limitele legii;

– *controlul administrativ al acțiunii colectivităților locale* – orice control administrativ asupra colectivităților locale trebuie să fie în acord cu prevederile constituționale și legale și, în mod normal, trebuie să aibă în vedere dacă autoritățile administrației locale respectă legalitatea și principiile constituționale. În această privință, se poate spune că, „dacă un consiliu adoptă o hotărâre care încalcă legea, această hotărâre este lovită de nulitate"[2];

– *alte elemente ale autonomiei locale* – dreptul colectivităților locale de a se asocia cu altele (în vederea realizării unor obiective de interes comun) sau de a coopera cu diverse colectivități din afara statului (de exemplu, cooperarea transfrontalieră – prin încheierea de înțelegeri cu structuri similare din țările vecine, în condițiile legii), precum și dreptul la protecție prin lege (au drepturi prevăzute și pot apela la organe judecătorești dacă le sunt încălcate aceste drepturi, de exemplu, dacă nu le este respectat dreptul de a-și exercita atribuțiile).

Din analiza prevederilor Legii nr. 215/2001 și a celor din Carta europeană a autonomiei locale se pot deduce principalele *cerințe* pentru ca o comună, un oraș sau un județ să aibă autonomie locală:

– să își poată alege autorități proprii pe calea votului universal;

– să i se acorde atribuții pe care să le poată exercita în mod liber, inclusiv din categoria celor care se referă la propria organizare (altfel spus, să aibă competențe);

– să aibă personalitate juridică (patrimoniu propriu; un corp de funcționari publici care să gestioneze treburile publice; resurse financiare și o anume autonomie financiară; autoritățile locale să aibă dreptul de a-și gestiona patrimoniul, să ia decizii pentru administrarea lui, să înființeze servicii locale în interesul tuturor cetățenilor etc.);

[1] Carta europeană a autonomiei locale adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, ratificată prin Legea nr. 199/1997 (M. Of. nr. 331 din 26 noiembrie 1997).
[2] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 753.

– controlul administrativ ierarhic exercitat asupra lor să fie limitat (acesta să vizeze dacă sunt respectate prevederile constituționale și legale aplicabile).

În concluzie, autonomia locală este un principiu constituțional care conferă dreptul colectivităților locale de a-și rezolva singure problemele, în cadrul legii și al statului unitar[1]. Autonomia locală se asociază cu stabilirea unui statut distinct al colectivităților locale, al autorităților acestora în raport cu administrația de stat și cu autoritățile care exercită funcțiile acesteia în unitățile administrativ-teritoriale[2]. Ea este numai administrativă și financiară, nu și politică[3], și nu trebuie confundată cu independența autorităților administrației sau cu așa-numita „*autoguvernare*" (idee susținută de unele grupuri etnice) și, de asemenea, nu trebuie înțeleasă ca un drept al autorităților locale de a decide exclusiv și în orice problemă, rupându-se de colectivitatea națională, de stat, de Guvern[4].

4.2. Descentralizarea

Descentralizarea semnifică *autoadministrare*. Ea este mai amplă și mai profundă, exprimând o filosofie democratică și liberală[5]. Atribuțiile sau competențele transferate prin descentralizare sunt doar de natură administrativă, persoanele publice care dispun de acestea beneficiind de o autonomie relativă de decizie în plan local[6]. În același timp, descentralizarea reprezintă și o modalitate de organizare a statului[7], dar care se bazează tot pe aceleași linii: este o formă de amenajare a statului în care autorități administrative nonetatice gerează afaceri administrative particulare într-un anumit raport de dependență față de administrația centrală.

Centralizarea și *descentralizarea* reprezintă două moduri opuse de a concepe relațiile dintre administrația centrală și administrația locală[8].

Centralizarea administrativă concentrează ansamblul sarcinilor administrative din teritoriul național al statului, sarcini a căror îndeplinire și-o asumă printr-o administrație ierarhizată și unificată. Ea este caracterizată prin dependența organelor locale de cele centrale ce stabilesc deciziile aplicabile în teritoriu și presupune o strictă subordonare[9].

Semnificația descentralizării depinde, în primul rând, de înțelesul verbului *a descentraliza*: „a acorda independență administrativă diverselor organe locale ale unei administrații, a trece în competența organelor locale unele atribuții de conducere care înainte reveneau centrului"[10].

În doctrină se regăsesc numeroase încercări de *definire a descentralizării*, inclusiv din perioada interbelică, punând în evidență modul de înțelegere a acestui principiu. *Descentralizarea administrativă* este un mod de organizare administrativă în care servicii publice cu caracter regional, local sau special sunt girate de autorități autonome, adică de auto-

[1] C. Manda, *op. cit.*, p. 202.

[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 22.

[3] A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 38; în concordanță cu art. 4 alin. (1) din Legea nr. 215/2001: „Autonomia locală este numai administrativă și financiară, fiind exercitată pe baza și în limitele prevăzute de lege".

[4] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 312 și urm.

[5] I. Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 176. Descentralizarea este opusul centralizării, dar cele mai expresive sunt expresiile anglo-saxone „*local government*" sau „*local self-government*" (conform nota 3 de la subsol).

[6] M. Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, P.U.F., Paris, 2005, p. XIX, *apud* G. Gîrleșteanu, L. Smarandache, *Descentralizarea și autonomia locală în sistemul de drept român*, în R.S.J. nr. 2/2009, p. 41.

[7] J.B. Auby, *La décentralisation et le droit*, L.G.D.J, Paris, 2006, p. 127, *apud* G. Gîrleșteanu, L. Smarandache, *op. cit.*, p. 41.

[8] I. Vida, *op. cit.*, p. 17.

[9] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 299.

[10] *DEX 1975*, p. 249 și Fl. Marcu, C. Maneca, *Dicționar de neologisme*, Ed. Academiei, București, 1978, p. 327.

rități administrative care sunt în afară de ierarhia autorităților statului[1]. Când regimul administrativ admite ca îngrijirea și rezolvarea intereselor locale sau speciale să fie încredințate unor autorități ai căror titulari, aleși de corpul electoral, pot să stabilească norme valabile pentru locuitorii din acea localitate, atunci avem descentralizare[2].

Noțiunea de descentralizare consacrată de Constituție la art. 120 alin. (1) este în esență „descentralizarea administrativ-teritorială, adică recunoașterea în cadrul teritoriului statului a unităților administrativ-teritoriale cu personalitate juridică proprie și cu statut de subiecte de drept distincte"[3].

Descentralizarea administrativă implică transmiterea din atribuțiile organelor de specialitate ale administrației publice centrale către organele administrației publice locale[4]. Esența descentralizării administrative constă în transferarea unor atribuții ale diverselor autorități centrale unor autorități care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale și chiar autorităților colectivităților locale[5].

Principiul descentralizării nu este definit în Constituție, dar este reglementat printr-o lege specială, Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, dedicată numai acestui principiu, ceea ce denotă importanța dată de legiuitor stabilirii *principiilor, regulilor și cadrului instituțional care reglementează procesul de descentralizare administrativă și financiară*. La art. 2 lit. l) din lege este dată semnificația pentru descentralizare – transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat –, care este în acord cu înțelesul termenului acceptat în literatura de specialitate.

Descentralizarea este un proces care se bazează pe un *set de principii* cuprinse în art. 3 din lege:

a) principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară.

În opinia unui autor în domeniul dreptului administrativ, acest principiu presupune ca accentul, greutatea în luarea deciziilor de interes public să coboare cât mai spre nivelul de bază, să nu mai constituie un monopol sau o regulă pentru administrația de stat[6].

Acest principiu se regăsește și în Carta europeană a autonomiei locale: exercițiul responsabilităților publice trebuie, de o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni (art. 4 pct. 3 teza I). Explicitarea din Cartă poate constitui *definiția principiului subsidiarității*[7] și, în același timp, exprimă într-un mod clar raportul dintre autoritățile centrale ale statului și colectivitățile locale. *El este un principiu general de organizare instituțională care tinde să favorizeze baza în raport cu vârful*[8] și care se aplică atât în relațiile statului cu autoritățile locale autonome, cât și cu

[1] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 74.
[2] P. Negulescu, *op. cit.*, vol. I, p. 610.
[3] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 41.
[4] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 751.
[5] I. Vida, *op. cit.*, p. 18.
[6] E. Bălan, *op. cit.*, p. 60 și urm.
[7] Principiul subsidiarității fiind un principiu de natură politică, vizează apropierea cât mai mult posibil de cetățean, prezumându-se că cea mai eficientă soluționare sau realizare a intereselor proprii se asigură de cei puși în situația de a și le gestiona singuri, prin mijloacele de care dispun. Totodată, potrivit acestui principiu, lipsa de eficiență a acțiunii locale, în realizarea nevoilor proprii, justifică intervenția statului în problematica locală. Colectivitățile sociale constituite în unitățile administrativ-teritoriale au nevoi specifice, care îi solidarizează pe membrii lor, iar interesele locale sunt mai bine cunoscute și satisfăcute de către autoritățile locale, fapt ce duce la creșterea spiritului de inițiativă individuală și la accentuarea spiritului de libertate. A se vedea, în acest sens, V. Bara, Șt. Șuta, *Subsidiaritatea și autonomia locală – principii de organizare administrativă*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(4)/2000, p. 98-99.
[8] C. Manda, *op. cit.*, p. 216 și urm.

cele deconcentrate, precum şi în relaţiile dintre Uniunea Europeană şi statele membre ale acesteia[1];

b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competenţelor transferate. Transferul de competenţe trebuie făcut simultan cu asigurarea resurselor necesare exercitării acestor competenţe, iar exercitarea competenţelor poate avea loc numai după asigurarea resurselor necesare[2];

c) principiul responsabilităţii autorităţilor administraţiei publice locale în raport cu competenţele ce le revin, care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice şi de utilitate publică.

În privinţa competenţelor transferate autorităţilor administraţiei locale, la art. 19 din Legea-cadru a descentralizării se precizează: „În vederea asigurării serviciilor publice de interes local, autorităţile administraţiei publice locale exercită, în condiţiile legii, competenţe exclusive, competenţe partajate şi competenţe delegate", ele fiind definite în art. 2 astfel:

– *competenţă* – ansamblul atribuţiilor stabilite de Constituţie şi de legile care conferă autorităţilor administrative drepturi şi obligaţii de a duce în nume propriu, în realizarea puterii publice şi sub propria responsabilitate, o activitate de natură administrativă;

– *competenţe delegate* – competenţele atribuite prin lege autorităţilor administraţiei publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autorităţile publice centrale, pentru a le exercita în numele şi în limitele stabilite de către acestea;

– *competenţe exclusive* – competenţele atribuite prin lege autorităţilor administraţiei publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile. Autorităţile administraţiei publice locale au dreptul de decizie şi dispun de resursele şi mijloacele necesare îndeplinirii competenţelor, cu respectarea normelor, criteriilor şi standardelor stabilite de lege;

– *competenţe partajate* – competenţele exercitate de către autorităţile administraţiei publice locale, împreună cu alte niveluri ale administraţiei publice (judeţean sau central), cu o separare clară a finanţării şi a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte;

d) principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii şi reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităţilor administraţiei publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară (să se respecte *principiul asigurării resurselor* corespunzătoare);

e) principiul echităţii, care implică asigurarea accesului tuturor cetăţenilor la serviciile publice şi de utilitate publică;

f) principiul constrângerii bugetare, care interzice utilizarea de către autorităţile administraţiei publice centrale a transferurilor speciale sau a subvenţiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

Se poate afirma că centralizarea şi descentralizarea reprezintă două tendinţe cunoscute şi aplicate de conducerea statelor, prin descentralizare urmărindu-se ca „administraţia publică să devină mai eficientă şi mai operativă"[3] în raport cu problemele care interesează populaţia. Descentralizare înseamnă autonomie locală, nu independenţă. Statul este – şi rămâne – unitar şi indivizibil[4].

Descentralizarea se identifică prin următoarele *elemente definitorii*[5]:

– autorităţile din teritoriu sunt persoane publice autonome, alese de colectivităţile teritoriale;

---

[1] Pentru mai multe informaţii, a se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 216-218; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 430; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, p. 300 şi urm.

[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 137.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 18.

[4] I. Deleanu, *op. cit.*, p. 176.

[5] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 431; pentru mai multe explicaţii, şi I. Vida, *op. cit.*, p. 18.

– autoritățile din teritoriu dispun de o putere de decizie proprie, ele având un dublu statut, atât în luarea hotărârilor care privesc gestionarea şi administrarea bunurilor şi a treburilor, cât şi transpunerea lor în practică;

– colectivitățile locale dispun de autorități administrative proprii pentru satisfacerea intereselor publice, precum şi de mijloace materiale, financiare şi umane necesare;

– între autoritățile centrale şi cele locale din teritoriu nu există raport de subordonare ierarhică.

Aceste elemente definitorii de identificare sunt caracteristice teritoriului, ceea ce poate conduce la faptul că se referă la descentralizarea administrativă teritorială.

Într-adevăr, descentralizarea cunoaşte două forme: *descentralizare administrativă teritorială* (priveşte colectivitățile locale) şi *descentralizare funcțională* sau *tehnică* (are în vedere serviciile administrative publice de stat)[1].

Descentralizarea teritorială constă în recunoaşterea unei anumite autonomii colectivităților locale, circumscripțiilor administrative sau teritoriale care, pe temeiul autonomiei şi în condițiile legii, se administrează ele însele. O astfel de descentralizare previne „apoplexia centrului" şi stimulează „circulația sanguină" a întregului sistem administrativ. Cu o condiție: autonomia să nu devină rebelă, voluntaristă[2].

Descentralizarea teritorială presupune existența unor autorități alese, ce dispun de competență materială generală[3].

O colectivitate locală (comună, oraş, municipiu, județ) este considerată descentralizată dacă: *beneficiază de personalitate juridică, dispune de autorități administrative* şi *este supravegheată de autorități numai prin intermediul unor forme de control stabilite prin lege*[4]. Descentralizarea administrativă este justificată din *rațiuni de eficiență şi eficacitate*, urmărindu-se, totodată, *realizarea democrației la nivel local*, prin apropierea deciziei de cetățeni[5].

Se înțelege că *descentralizarea administrativă teritorială* nu înseamnă independența colectivităților în raport cu statul, pentru că aceasta este parte a colectivității statale. Cât priveşte controlul practicat de autorități, acesta poartă numele de *tutelă administrativă*; ea priveşte numai legalitatea actelor, nu şi oportunitatea lor; are caracter excepțional – se deosebeşte fundamental de controlul ierarhic, iar cazurile în care se exercită trebuie să fie prevăzute în lege; împotriva actelor de tutelă administrativă se poate înainta acțiune în contencios administrativ; are în vedere protejarea intereselor locale, dar mai ales al interesului general, cu care aceste colectivități pot veni în contradicție, în special prin emiterea unor acte administrative neconforme cu legea[6].

Descentralizarea funcțională (sau *tehnică* ori *pe servicii*) se realizează prin acordarea unei anumite autonomii unui serviciu public, conferindu-i acestuia personalitate juridică[7]. Într-o altă opinie, descentralizarea funcțională constă în recunoaşterea unei anumite autonomii instituțiilor sau serviciilor publice situate în unitățile administrativ-teritoriale[8].

Un exemplu cunoscut este cel al universităților, la art. 32 alin. (6) din Constituție fiind clar exprimat: „Autonomia universitară este garantată". Un alt exemplu poate fi Casa Națională de Pensii Publice[9] (C.N.P.P.), instituție publică de interes național, cu perso-

[1] A. Iorgovan, *op. cit.*,vol. I, p. 453 şi urm.; I. Deleanu, *op. cit.*, p. 382; I. Vida, *op. cit.*, p. 19; E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 74 şi urm.
[2] I. Deleanu, *op. cit.*, p. 382.
[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 300.
[4] I. Vida, *op. cit.*, p. 19.
[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 220.
[6] E. Bălan, *op. cit.*, p. 62; I. Vida, *op. cit.*, p. 20.
[7] I. Vida, *op. cit.*, p. 21.
[8] I. Deleanu, *op. cit.*, p. 176.
[9] H.G. nr. 118/2012 privind aprobarea Statutului Casei Naționale de Pensii Publice (M. Of. nr. 159 din 9 martie 2012), cu modificările şi completările ulterioare.

nalitate juridică, organ de specialitate al administrației publice centrale care administrează sistemul public de pensii şi sistemul de asigurare pentru accidente de muncă şi boli profesionale şi care acordă persoanelor asigurate pensii şi alte prestații de asigurări sociale, aflată sub autoritatea Ministerului Muncii. C.N.P.P. are în subordine case județene de pensii şi Casa de Pensii a Municipiului Bucureşti, denumite case teritoriale de pensii, care sunt servicii publice, învestite cu personalitate juridică.

În perioada interbelică se considera că descentralizarea pe servicii are loc atunci când acesta este scos din competența autorităților centrale, fie din competența autorităților locale şi este organizat în mod autonom. În acest caz, serviciile publice primesc un patrimoniu şi organe proprii, întrucâtva independente față de autoritățile administrative din competența cărora au fost scoase (se spune că serviciul este organizat într-un stabiliment public)[1].

În general, descentralizarea tehnică se realizează prin constituirea unor instituții publice sau a unor instituții de utilitate publică în plan local, înzestrate cu personalitate juridică, bazate pe proprietatea privată, fie a statului, fie a persoanelor fizice sau a unor persoane juridice. Ea presupune: acordarea personalității juridice; scoaterea acestor servicii de sub controlul ierarhic; plasarea lor sub tutela administrativă[2].

Astfel, în baza Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale:

– *consiliile locale aprobă, în condițiile legii, înființarea, organizarea şi statul de funcții ale instituțiilor şi serviciilor publice de interes local*[3], precum şi *reorganizarea regiilor autonome de interes local* [art. 36 alin. (3) lit. b)]; pot înființa şi organiza instituții şi servicii publice de interes local în principalele domenii de activitate, potrivit specificului şi nevoilor locale, cu respectarea prevederilor legale şi în limita mijloacelor financiare de care dispun (art. 73). Cele mai multe astfel de instituții publice sunt din domeniile învățământului general obligatoriu, sănătate, cultură etc.;

– *consiliile județene hotărăsc înființarea de instituții, servicii publice şi societăți de interes județean, precum şi reorganizarea regiilor autonome de interes județean*, în condițiile legii [art. 91 alin. 2) lit. b)], printre care cele din domenii precum: educație; protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor vârstnice, a familiei şi a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială; sănătate; cultură; tineret; sport; ordine publică; situațiile de urgență etc.

Descentralizarea administrativă trebuie deosebită de descentralizarea politică, pe care o găsim la baza statelor federale[4], în care colectivitățile locale au şi dreptul de a legifera (de exemplu, Statele Unite, Germania, Elveția etc.). Descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu descentralizarea politică ce implică federalismul, acesta fiind forma cea mai profundă de descentralizare[5].

Noțiunea de descentralizare consacrată de Constituție reprezintă *descentralizarea administrativ-teritorială*, adică recunoaşterea în cadrul teritoriului statului a unităților administrativ-teritoriale cu personalitate juridică proprie şi cu statut de subiecte de drept distincte. Unitățile administrativ-teritoriale au patrimoniu şi buget propriu, precum şi organe proprii de conducere (consiliile locale şi primarii), prin care îşi exercită dreptul la autonomie administrativă şi financiară[6].

În definirea descentralizării, Legea nr. 215/2001 se referă la *transferul de competență administrativă şi financiară* de la nivelul administrației publice centrale la nivelul adminis-

[1] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 75.
[2] I. Vida, *op. cit.*, p. 21.
[3] Spre exemplu, Hotărârea Consiliului local Simeria nr. 64/2014 privind înființarea Serviciului public de salubrizare, http://www.primariasimeria.ro/, consultat la 3 decembrie 2015, ora 18,30.
[4] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 75.
[5] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 299 şi urm.
[6] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 41.

trației publice locale sau către sectorul privat. După cum se vede din cele de mai sus, în doctrină s-au exprimat mai multe opinii privind transferul competenței administrative. De aceea, în continuare vom face câteva comentarii privind transferul de competență financiară spre autoritățile administrative din teritoriu.

Pentru exercitarea noilor atribuții transferate autorităților administrative teritoriale, trebuie ca acestea să dispună şi de resurse financiare. În acest sens, prin legislația adoptată după 1990 s-au creat condiții de transferare şi a unor atribuții în domeniul financiar, dintre reglementările în domeniu cele mai importante fiind Codul fiscal – Legea nr. 227/2015[1] [care la art. 2 alin. (1) lit. h) menționează impozitele şi taxele locale] şi cea care priveşte direct finanțele publice locale – Legea nr. 273/2006, unde se prevede:

– trecerea de către Guvern în administrarea şi finanțarea autorităților administrației publice locale a unor cheltuieli publice, ca urmare a descentralizării unor competențe, precum şi a altor cheltuieli publice noi, *numai cu asigurarea resurselor financiare necesare realizării acestora*, conform art. 6;

– *principiul autonomiei locale financiare* este stabilit la art. 16, astfel: „(1) Unitățile administrativ-teritoriale au dreptul la *resurse financiare suficiente*, pe care autoritățile administrației publice locale le pot utiliza în exercitarea atribuțiilor lor, pe baza şi în limitele prevăzute de lege. (2) Autoritățile administrației publice locale au *competența stabilirii nivelurilor impozitelor şi taxelor locale*, în condițiile legii. (3) Alocarea resurselor financiare pentru echilibrarea bugetelor locale nu trebuie să afecteze aplicarea politicilor bugetare ale autorităților administrației publice locale în domeniul lor de competență. (4) Sumele defalcate cu destinație specială se utilizează de către autoritățile administrației publice locale în conformitate cu prevederile legale" (s.n.);

– printre competențele şi responsabilitățile autorităților administrației publice (art. 20) se regăsesc şi *competențe şi responsabilități în ceea ce priveşte finanțele publice locale*, precum: stabilirea, constatarea, controlul, urmărirea şi încasarea impozitelor şi taxelor locale, precum şi a oricăror altor venituri ale unităților administrativ-teritoriale, prin compartimente proprii de specialitate, în condițiile legii, şi *administrarea fondurilor publice locale* pe parcursul execuției bugetare, în condiții de eficiență.

4.3. Deconcentrarea serviciilor publice

Deconcentrarea serviciilor publice prevăzută în Constituție este un alt principiu care presupune *redistribuirea de competențe administrative şi financiare de către ministere şi celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu*[2] [conform art. 2 lit. j) din Legea nr. 195/2006].

Acest principiu vizează, de regulă, administrația de stat, fiind vorba despre posibilitatea recunoscută autorităților centrale de a înființa în teritoriu (de regulă, la nivelul unităților administrativ-teritoriale) structuri subordonate, care dispun însă de o anumită competență decizională (independență funcțională)[3].

Ministerele şi alte organe (autorități) ale administrației publice de specialitate centrale cuprind în structura lor numeroase compartimente (departamente, direcții, servicii, agenții etc.) care formează aparatul propriu (*aparatul tehnic*), ele fiind sub conducerea ministerelor sau a acelor autorități centrale. Deconcentrarea presupune ca unele dintre acestea să devină servicii publice care:

[1] Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (M. Of. nr. 688 din 10 septembrie 2015), în vigoare de la 1 ianuarie 2016, cu modificările şi completările ulterioare, care a abrogat Codul fiscal adoptat prin Legea nr. 571/2003 (M. Of. nr. 927 din 23 decembrie 2003).

[2] M. Voican, R.C. Voinea, *Drept administrativ. Partea generală. Caiet de seminarii*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2009, p. 44-45.

[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 223.

– au o anume competență materială specializată și o competență teritorială locală, precum și o anume putere de decizie;

– depind în continuare de un minister sau de o altă autoritate administrativă publică de specialitate (de regulă, centrală), fiind supuse controlului acestora[1].

Un alt autor aduce și alte precizări: aceste servicii înființate în județe au personalitate juridică, au competență materială specializată și sunt supuse controlului ierarhic exercitat de autoritățile publice centrale[2].

Exemple:

a) direcțiile de sănătate publică județene, respectiv *a municipiului București*, servicii publice deconcentrate, cu personalitate juridică, ale Ministerului Sănătății, în subordinea cărora funcționează alte unități cu personalitate juridică, conform prevederilor legale [art. 17 alin. (1) din H.G. nr. 144/2010[3]];

b) inspectoratele școlare județene și Inspectoratul Școlar al Municipiului București, care sunt servicii publice deconcentrate ale Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice, în a cărui subordine funcționează, fiind finanțate de la bugetul de stat (Anexa nr. 4 la H.G. nr. 44/2016[4]).

De subliniat că *nu toate ministerele își organizează în teritoriu astfel de servicii publice*, întrucât atribuțiile unora se realizează, în concret, doar la nivelul întregii țări, nu și al unităților administrativ-teritoriale (de pildă, cazul Ministerului Afacerilor Externe ș.a.). În schimb, unele ministere își organizează astfel de servicii publice nu numai la nivelul județelor, ci și al municipiilor, orașelor și comunelor (cazul Ministerului Finanțelor Publice, al Ministerului Afacerilor Interne ș.a.)[5].

4.4. Principiul eligibilității

Eligibilitatea autorităților administrației publice locale este un principiu explicat în Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale[6], în care, la art. 1 alin. (2), se prevede: „Consiliile local, consiliile județene și primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat".

Legea a prevăzut, la art. 1, moduri diferite de alegere a acestor autorități:

a) consiliile locale și consiliile județene se aleg pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale [alin. (3)];

b) primarii comunelor, orașelor, municipiilor, sectoarelor municipiului București și primarul general al municipiului București se aleg pe circumscripții electorale, prin scrutin uninominal [alin. (4)];

c) președinții și vicepreședinții consiliilor județene, precum și viceprimarii se aleg prin vot indirect, de către consiliile județene, respectiv consiliile locale [alin. (5)].

Condițiile în care un cetățean poate să își depună *candidatura pentru primar* sau *consilier* sunt „cumulative și se referă la calitatea de alegător, dreptul de a fi ales și la domiciliu"[7], fiind prevăzute în Constituție (a se vedea art. 36 „Dreptul de vot" și art. 37 „Dreptul de a fi ales") și explicitate în art. 4 din Legea nr. 115/2015:

---

[1] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 143.

[2] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 41.

[3] H.G. nr. 144/2010 privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății (M. Of. nr. 139 din 2 martie 2010), cu modificările și completările ulterioare.

[4] H.G. nr. 44/2016 privind organizarea și funcționarea Ministerului Educației Naționale și Cercetării Științifice (M. Of. nr. 99 din 9 februarie 2016).

[5] M. Preda, *Deconcentrarea serviciilor publice, un concept constituțional nou pentru administrația publică*, în Buletin de informare legislativă nr. 1/2004, p. 5.

[6] Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, pentru modificarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015).

[7] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 307.

a) cetățenii cu drept de vot care au împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani, dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice;

b) persoanele care au domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care urmează să fie alese;

c) la sectoarele municipiului Bucureşti pot candida şi pot fi alese persoanele care au domiciliul în municipiul Bucureşti, indiferent de sector;

d) cetățenii din Uniunea Europeană, dacă au domiciliul sau reşedința în România.

Candidaturile pentru consiliile locale, consiliile județene şi primari se propun de partidele politice sau alianțele politice, de alianțe electorale sau organizații ale cetățenilor minorităților naționale [conform Legii nr. 14/2003 a partidelor politice[1], care la art. 2 prevede că „partidele politice (...) participă cu candidați în alegeri şi la constituirea unor autorități publice şi stimulează participarea cetățenilor la scrutinuri, potrivit legii"], precum şi de candidați independenți.

Legea nr. 115/2015 prevede (la art. 6) *anumite restricții/interdicții*:

a) cetățeni care nu pot alege: debilii sau alienații mintal, puşi sub interdicție; persoanele lipsite de drepturile electorale, pe durata stabilită prin hotărâre judecătorească definitivă;

b) cetățeni care nu pot fi aleşi: cetățeni care fac parte din categoriile prevăzute la art. 40 alin. (3) din Constituția României, republicată (judecători la Curtea Constituțională, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițişti şi alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică); persoanele care fac parte din categoriile prevăzute la lit. a).

Consecințele eligibilității:

a) autoritățile administrației publice locale sunt alese de corpul electoral din circumscripțiile administrativ-teritoriale;

b) răspunderea aleşilor este, pe de o parte, electorală, în fața alegătorilor, iar, pe de altă parte, politică, în fața partidului, alianțelor politice sau organizațiilor care i-au propus. Dintre cele două, prioritară ar trebui să fie răspunderea în fața electoratului, la art. 3 alin. (2) din Legea nr. 393/2004[2] precizându-se că, în exercitarea mandatului, aleşii locali se află în serviciul colectivității locale şi sunt responsabili în fața acesteia;

c) autoritățile locale alese cu respectarea legalității sunt autorități îndreptățite să reprezinte colectivitatea respectivă, sunt recunoscute în mod firesc de autoritățile centrale de stat şi îşi exercită atribuțiile în conformitate cu statutul aleşilor locali şi cu respectarea legislației în vigoare aplicabile în activitatea lor.

4.5. Principiul legalității

Principiul legalității presupune o obligație generală de respectare a legilor de către toate subiectele de drept, persoane sau autorități publice, şi de conformare a comportamentelor individuale față de acestea[3]. În sistemul nostru de drept, principiul legalității îşi găseşte fundamentare prin dispozițiile constituționale ale art. 1 alin. (5), care normează supremația Constituției şi a legilor, şi ale art. 1 alin. (3), care instituie statul de drept.

Autoritățile administrației publice locale, precum şi toate celelalte autorități, indiferent de gradul lor de autonomie, se supun necondiționat legislației în vigoare, aşa cum prevede Constituția la art. 1 alin. (5): „În România, respectarea Constituției, a supremației sale şi a legilor este obligatorie".

---

[1] Legea nr. 14/2003 a partidelor politice, republicată (M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015).

[2] Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali (M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

[3] R. Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970, p. 91-92, *apud* G. Gîrleşteanu, *Organizarea generală a administrației*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 23.

Doctrina actuală a pus în evidență conținutul principiului legalității și consecințele sale[1]: *legalitatea este fundamentul (baza) și limita acțiunii administrative; ea creează obligația pentru administrația publică locală de a acționa numai în sensul efectiv al respectării legalității.*

Acest principiu are aplicabilitate cuprinzătoare: de la alegerea și constituirea autorităților (organelor) administrației publice locale, la exercitarea competențelor lor, la adoptarea și emiterea actelor administrative, până la desfășurarea oricărei activități sau inițiative, etape în care autoritățile trebuie să pună în executare legea și să presteze orice serviciu doar în limitele legii.

Autoritățile administrației publice locale (ca și întreaga administrație publică locală) au la dispoziție un ansamblu de legi aplicabile în domeniu și trebuie să întreprindă numai acțiuni și să emită acte în conformitate cu legea. De altfel, autonomia locală, în conformitate cu art. 4 și art. 5 din Legea nr. 215/2001, este doar administrativă și financiară și, ca atare, *este exercitată pe baza și în limitele legii*, iar autoritățile (organele) publice locale își exercită competențele prevăzute de lege (fie că sunt exclusive, partajate sau competențe delegate) doar *în limitele legii* și au dreptul ca în aceleași limite să aibă inițiativă în toate domeniile.

Un alt aspect este respectarea legalității de întreaga colectivitate locală. Premisa pentru respectare este *cunoașterea legii.* De aceea, este necesar ca autoritățile să întreprindă măsurile necesare prin care să aducă la cunoștința locuitorilor reglementările adoptate de alte autorități (de exemplu, de cele centrale sau de prefect), dar și actele proprii și să creeze cadrul necesar pentru cunoașterea și aplicarea lor. Un exemplu este art. 49 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 („Aducerea la cunoștință publică a hotărârilor cu caracter normativ se face în termen de 5 zile de la data comunicării oficiale către prefect") sau art. 71 alin. (1) și (2) cu privire la comunicarea ordinului emis de prefect pentru suspendarea primarului (se comunică primarului în maxim 48 de ore de la emitere).

Pentru respectarea legalității de fiecare autoritate a administrației publice locale sunt instituite câteva măsuri:

a) controlul autorităților statului (controlul respectării legalității se exercită, de regulă, prin intermediul prefectului, iar controlul financiar asupra modului de utilizare a finanțelor publice se face de organe ale Curții de Conturi);

b) apelarea la instanțele de contencios administrativ dacă printr-un act administrativ se aduce atingere unei persoane;

c) angajarea răspunderii de natură juridică a autorităților publice locale, dar și a fiecărui consilier, primar sau președinte al consiliului județean.

Un alt aspect important este acela că toate actele administrative emise sau adoptate la nivel local, indiferent de autoritatea emitentă, trebuie să respecte dispozițiile legii și a celorlalte acte normative de nivel superior. Nerespectarea legii în activitatea autorităților publice are ca sancțiune *nulitatea actelor sau a faptelor administrative.* Nulitatea actelor administrative emise cu încălcarea legii se constată de către instanțele judecătorești de contencios administrativ, fie la sesizarea prefectului, fie la plângerea persoanei căreia i s-au încălcat drepturile[2].

4.6. Principiul consultării cetățenilor

Principiul consultării cetățenilor este prevăzut de Legea nr. 215/2001, de Carta europeană a autonomiei locale (de care am amintit anterior) și este reglementat prin Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului[3], lege organică având în

[1] A se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 207 și urm.

[2] A. Parlagi, *Teoria administrației publice. Curs*, Universitatea „Nicolae Titulescu", București, 2008, p. 35.

[3] Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000), cu modificările și completările ulterioare.

vedere prevederea de la art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție (prin lege organică se reglementează *organizarea și desfășurarea referendumului*).

Prin *referendum* se înțelege votul prin care cetățenii unei țări se pronunță asupra unei chestiuni importante de ordin general[1]. Legea nr. 3/2000 precizează că „*Referendumul național* constituie forma și mijlocul de consultare directă și de exprimare a voinței suverane a poporului român (...)" [art. 2 alin. (1)].

Referendumul este menționat și în Legea nr. 215/2001 la art. 2 alin. (1), alături de celelalte principii referitoare la organizarea și funcționarea administrației publice locale (autonomie, descentralizare, deconcentrare, eligibilitate și legalitate). Aplicarea lui este întărită printr-o precizare specială făcută de legiuitor la art. 3 alin. (3): *dispozițiile alin. (2) nu aduc atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii* [cu mențiunea că la alin. (2) sunt enumerate autoritățile publice locale – consiliile locale și primarii, precum și consiliile județene – care exercită dreptul de aplicare a autonomiei locale – *n.a.*]. În același sens se pronunță și Carta europeană a autonomiei locale la art. 3 pct. 2, unde se lasă libertatea colectivităților locale de a „recurge la adunări cetățenești, referendum local sau orice alte forme de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege".

Instituirea principiului consultării cetățenilor în probleme de interes deosebit „semnifică și *controlul societății civile asupra autorităților locale eligibile*, mai cu seamă prin participarea efectivă a cetățenilor în procesul luării deciziilor, în privința acelor probleme ce au impact deosebit asupra vieții colectivităților locale"[2]. În vederea consultării cetățenilor săi pe anumite probleme de interes local, unitatea administrativ-teritorială poate organizata cu aceşti cetățeni consultări, audieri publice și dezbateri publice, în condițiile legii. Consultarea cetățenilor în ceea ce privește adoptarea unor decizii importante pentru colectivitatea locală urmărește sporirea responsabilității administrației publice locale față de cetățean, precum și implicarea activă a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor administrative[3].

Ca *modalități de participare a cetățenilor din colectivitățile locale*, Legea nr. 215/2001 prevede următoarele:

– participarea cetățenilor la ședințele consiliului local, ședințe care sunt publice [art. 42 alin. (1)];

– participarea delegatului sătesc (pentru satele care nu au cel puțin un consilier ales) la ședințele consiliului local [art. 53 alin. (1)];

– formularea de petiții sau sesizări;

– organizarea și consultarea cetățenilor prin referendum [art. 3 alin. (3)] etc.

Baza legală pentru organizarea și desfășurarea acestui gen de consultare – prin *referendum* – la nivelul colectivităților locale o constituie Legea nr. 3/2000, ale cărei prevederi sunt valabile și pentru referendumul local: „În condițiile prezentei legi se poate organiza și desfășura *referendum local asupra unor probleme de interes deosebit pentru unitățile administrativ-teritoriale*" (s.n.) [art. 2 alin. (2)]. Prin adaptarea textului de la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 la „colectivitate locală" și la „problemele deosebite" ale acesteia, se poate accepta ca *definiție pentru referendumul local* forma și mijlocul principal de consultare directă și de exprimare a voinței colectivităților locale cu privire la problemele de interes deosebit din unitățile administrativ-teritoriale corespondente.

Referendumul local este reglementat în Capitolul III din lege, aici reținând numai aspectele esențiale:

---

[1] Conform Fl. Marcu, C. Maneca, *op. cit.*, p. 916 (provine din lat. *referendum*).

[2] C. Manda, *op. cit.*, p. 209.

[3] D.E. Popa, *Mecanisme administrative și economice de evaluare a performanței serviciilor publice locale*, teză de doctorat, SNSPA, București, 2012, http://doctorat.snspa.ro/sites/default/files/doctorat/DANIELA%20POPA/rezumat-ro-POPA%20DANIELA.pdf, consultat la data de 3 decembrie 2015, ora 16,00.

– problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean sau a unei treimi din numărul consilierilor locali, respectiv al consilierilor județeni [art. 14 alin. (1)];

– cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin DA sau NU asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale respective [art. 14 alin. (2)].

Prin această lege:

– s-a recunoscut dreptul colectivităților locale de a participa în mod direct la luarea unor decizii în probleme de interes deosebit;

– s-a asigurat cadrul legal şi procedural de organizare şi desfăşurare a referendumului local în vederea exercitării dreptului prevăzut de lege şi de Carta europeană a autonomiei locale.

Câteva *aspecte specifice* referendumului local:

– *stabilirea problemelor de interes deosebit care pot constitui obiectul referendumului local*: precizarea de la art. 14 alin. (1) din Legea nr. 3/2000 („Problemele supuse referendumului local se stabilesc de consiliile locale sau județene, după caz, la propunerea primarului, respectiv a președintelui consiliului județean sau a unei treimi din numărul consilierilor locali, respectiv al consilierilor județeni") conduce la ideea că *legiuitorul organic a lăsat la latitudinea consiliilor locale sau județene să hotărască astfel de teme care vor fi supuse referendumului, aceasta fiind încă o dovadă a recunoaşterii autonomiei locale.* Spre deosebire de prevederile actuale, în textul inițial al legii privind administrația publică[1] erau menționate: problemele privind bugetul local, administrarea domeniului public şi privat al comunei sau al oraşului; participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră; organizarea şi dezvoltarea urbanistică a localităților şi amenajarea teritoriului; asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, organizații neguvernamentale, persoane juridice române sau străine, acestea constituind temele ce puteau fi puse în discuție, dar întotdeauna în şedință publică, şi asupra cărora primarul putea apoi propune „consultarea cetățenilor prin referendum, în condițiile legii", hotărârea finală fiind luată numai de consiliul local.

În urma modificărilor succesive ale Legii nr. 215/2001, precizarea a fost eliminată, problemele deosebite care ar trebui să constituie obiectul referendumului urmând a fi identificate şi discutate de colectivitatea locală şi autoritățile publice din respectiva unitate administrativ-teritorială;

– *natura referendumului local*: dat fiind că autonomia locală se referă numai la partea administrativă şi financiară, rezultă că o astfel de consultare se limitează doar la probleme administrative şi financiare şi niciodată la cele de natură politică, aşa cum sunt cele specifice referendumului național;

– *caracterul referendumului local.* Referendumul local are *caracter facultativ*, în sensul că nu există nicio reglementare care să oblige în mod expres la organizarea consultării cetățenilor. Aceasta se face numai de consiliul local sau județean, singurul care poate lua o astfel de hotărâre, nicio altă autoritate neputând decide asupra unui astfel de eveniment local, aspect care reprezintă puterea discreționară în ceea ce priveşte organizarea şi desfăşurarea consultării cetățenilor în probleme care pentru ei constituie un interes deosebit. O singură *excepție* este prevăzută în Legea nr. 215/2001 la art. 22, referitor la delimitarea teritorială a unităților administrativ-teritorială (comune, oraşe, municipii şi județe), care se stabileşte obligatoriu prin lege: „Orice modificare a limitelor teritoriale ale acestora se poate efectua numai prin lege şi numai după consultarea prealabilă a cetățenilor din unitățile administrativ-teritoriale respective prin referendum";

[1] Paragraf cuprins în art. 43 alin. (2) din textul inițial al Legii nr. 215/2001 (publicat în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001).

– *procedura de desfășurare a referendumului local.* Orice referendum local se organizează potrivit legii, procedura (etapele parcurse, cine, ce, când, unde, cum face, responsabilități stabilite etc.) fiind detaliată în Legea nr. 3/2000;

– *aplicarea rezultatului final al referendumului.* Precizarea din art. 14 alin. (2) din Legea nr. 3/2000 („Cetățenii sunt chemați să se pronunțe prin DA sau NU asupra problemei supuse referendumului, decizând cu majoritatea voturilor valabil exprimate la nivelul unității administrativ-teritoriale respective") evidențiază faptul că cei consultați decid asupra hotărârii care se va lua, în final, de consiliul respectiv;

– *diferența dintre referendumul național și cel local.* La referendumul național întregul popor hotărăște asupra problemei respective de interes general la nivelul națiunii. Referendumul local este în fapt o consultare a cetățenilor din unitatea administrativ-teritorială respectivă, cu scopul de a da o orientare consiliului local – ca autoritate publică locală deliberativă – în formularea finală a hotărârii.

4.7. Folosirea limbii materne de către minoritatea națională în relațiile cu administrația publică

Dreptul utilizării limbii materne (scris sau oral) în relațiile cu autoritățile publice locale este recunoscut cetățenilor minorităților care au, conform precizării din Constituție:

a) o pondere semnificativă în localitatea respectivă și

b) în relațiile cu autoritățile administrative publice locale și *cu serviciile publice deconcentrate*, în condițiile prevăzute de legea organică.

Detalierea sensurilor se regăsește în mai multe articole (de exemplu, art. 19, art. 42, art. 50, art. 76) din Legea organică a administrației publice locale – Legea nr. 215/2001:

a) ponderea minorității trebuie să fie de *minim 20%*;

b) acest drept este conferit în privința *hotărârilor cu caracter normativ* (se aduc la cunoștință și în limba maternă a cetățenilor aparținând minorității respective) și a *celor cu caracter individual* (la cerere, se comunică în limba maternă);

c) limba maternă se va folosi *în raporturile cu autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora*, cu *aparatul de specialitate* și *organismele subordonate consiliului local*;

d) consilierii minorităților (care reprezintă peste o cincime din numărul total al consilierilor) *pot utiliza limba maternă la lucrările consiliului*, primarul având obligația de a asigura traducerea în limba română, iar documentele se redactează în limba română.

Analiza comparativă a condus la identificarea unor prevederi din lege care excedează[1] textul din Constituție:

a) utilizarea limbii minorității în relațiile cu aparatul de specialitate și cu organele subordonate consiliului local [art. 76 alin. (2)] și

b) cu instituțiile publice aflate în subordinea acestora (art. 19).

Explicațiile constau în următoarele: aparatul de specialitate nu are personalitate juridică, iar personalul acestui aparat (de regulă funcționari publici al căror statut este stabilit deja în Legea nr. 188/1999[2]) nu are obligația de a cunoaște limba minorităților [amintim că *regula* este *utilizarea limbii române* în toate aceste relații, conform art. 76 alin. (1), iar *excepția de la regulă* o reprezintă *utilizarea limbii minorității*, în condițiile stabilite în primul rând în Constituție].

La nivel european, *Carta europeană a limbilor regionale sau minoritare*[3] lasă libertatea statelor să permită și/sau să încurajeze vorbitorii de astfel de limbi în folosirea lor (oral

[1] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 441.

[2] Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007).

[3] Instrument juridic al Consiliului Europei adoptat în 1992, intrat în vigoare în 1998 și semnat de România în 1995. România a ratificat Carta prin Legea nr. 282/2007 (M. Of. nr. 752 din 6 noiembrie 2007).

sau în scris), dar şi în cadrul administraţiei regionale sau locale (a se vedea art. 10), publicarea de către autorităţile regionale a textelor oficiale şi în limbile regionale sau minoritare (cu observaţia că, în România, prin regional se înţelege judeţean).

§5. Elemente comune ale administraţiei publice locale

În cadrul administraţiei publice locale (comunale, orăşeneşti, municipale şi judeţene) se regăsesc atât funcţii comune (secretarul consiliului, administratorul public), cât şi elemente specifice patrimoniului (bunuri patrimoniale) şi activităţilor desfăşurate (lucrări publice)[1].

5.1. Secretarul unităţii administrativ-teritoriale

În administraţia publică locală din România se vorbeşte pentru prima dată despre secretar în cele două legi de la 1864 cu privire la organizarea consiliilor comunale şi a consiliilor judeţene. „În concepţia legiuitorului, secretarul comunal sau judeţean era şeful cancelariei administraţiei comunale sau judeţene şi secretarul consiliului respectiv"[2]. În perioada 1947-1989 se regăsesc *secretarul sfatului popular* şi apoi *secretarul consiliului popular*, considerat ca funcţionar de stat. Din anul 1990 se întâlneşte sub denumirea de *secretarul primăriei*, ca funcţionar public de carieră, pentru ca din 1991, prin Legea administraţiei publice locale nr. 69/1991[3], să fie folosită terminologia de *secretar al consiliului local*, funcţionar public cu studii superioare juridice sau administrative.

În Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale se precizează că „Fiecare unitate administrativ-teritorială şi subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar salarizat din bugetul local. Secretarul comunei, oraşului, municipiului, judeţului şi al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiilor este funcţionar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative. Secretarul se bucură de stabilitate în funcţie" [art. 116 alin. (1)].

Ca funcţionar public, el are toate drepturile şi obligaţiile care decurg din Statutul funcţionarilor publici (Legea nr. 188/1999), iar Legea administraţiei publice locale [art. 116 alin. (1), (2) şi (3)] aduce câteva precizări specifice rolului său:

– este *funcţionar public de conducere*, cu studii superioare juridice sau administrative;

– se bucură de *stabilitate în funcţie*;

– *nu poate fi membru al niciunui partid politic*, sub sancţiunea destituirii din funcţie;

– *nu poate fi soţ, soţie sau rudă de gradul I* cu primarul sau viceprimarul, respectiv cu preşedintele sau vicepreşedintele consiliului judeţean, sub sancţiunea eliberării din funcţie.

Motivaţia acestor restricţii impuse secretarului consiliului se găseşte în nevoia de a se diminua influenţele politice şi de a asigura „imparţialitatea activităţii secretarului, prin eliminarea unor posibile influenţe directe sau indirecte bazate pe relaţii de familie sau rudenie cu subiectele menţionate"[4].

---

[1] Prin Legea nr. 286/2006 pentru modificarea şi completarea Legii administraţiei publice locale (M. Of. nr. 621 din 18 iulie 2006), s-a grupat reglementarea pentru secretarul comunei, oraşului, municipiului cu cea pentru secretarul judeţului într-un singur capitol (Capitolul X) şi s-au introdus, ca noutate, câteva capitole: Capitolul VII „Iniţiativa cetăţenească", Capitolul VIII „Administratorul public", Capitolul IX „Actele administraţiei publice locale şi comunicarea acestora", Capitolul XI „Contravenţii şi sancţiuni" şi Capitolul XII „Bunuri şi lucrări publice".

[2] E. Popa, *Mari instituţii ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 100-126.

[3] A se vedea, în forma iniţială a Legii nr. 69/1991, art. 47-49 referitoare la secretar.

[4] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 199.

În privința modului de recrutare, numire, suspendare, modificare, încetare a raportului de serviciu şi a regimului disciplinar, secretarului unității administrativ-teritoriale i se aplică prevederile legislației referitoare la funcționarii publici (Legea nr. 188/1999).

Atribuțiile secretarului sunt stabilite în Legea administrației publice locale[1]:

a) avizează, pentru legalitate, dispozițiile primarului şi ale preşedintelui consiliului județean, hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

b) participă la şedințele consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

c) asigură gestionarea procedurilor administrative privind relația dintre consiliul local şi primar, respectiv consiliul județean şi preşedintele acestuia, precum şi între aceştia şi prefect;

d) organizează arhiva şi evidența statistică a hotărârilor consiliului local şi a dispozițiilor primarului, respectiv a hotărârilor consiliului județean şi a dispozițiilor preşedintelui consiliului județean;

e) asigură transparența şi comunicarea către autoritățile, instituțiile publice şi persoanele interesate a actelor prevăzute la lit. a), în condițiile Legii nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public[2];

f) asigură procedurile de convocare a consiliului local, respectiv a consiliului județean şi efectuarea lucrărilor de secretariat, comunică ordinea de zi, întocmeşte procesul-verbal al şedințelor consiliului local, respectiv ale consiliului județean şi redactează hotărârile consiliului local, respectiv ale consiliului județean;

g) pregăteşte lucrările supuse dezbaterii consiliului local, respectiv a consiliului județean şi comisiilor de specialitate ale acestuia;

h) alte atribuții prevăzute de lege sau însărcinări date de consiliul local, de primar, de consiliul județean sau de preşedintele consiliului județean, după caz.

În doctrină s-a exprimat părerea că eliminarea unor atribuții din sfera de atribuții a secretarului (prin Legea nr. 286/2006), care se regăseau în forma precedentă a Legii nr. 215/2001 de până în 2006 (cum ar fi coordonarea compartimentelor care desfăşurau activități cu caracter juridic, de stare civilă, asistență socială, eliberarea unor copii după acte din arhivă etc.), va aduce o influență negativă asupra administrației, în general[3].

5.2. Administratorul public

Legea administrației publice locale, după modificările din 2006, permite înființarea funcției de *administrator public*[4] atât la nivelul comunelor, oraşelor şi municipiilor, la propunerea primarului, cât şi la nivel județean, la propunerea preşedintelui consiliului județean. În baza hotărârii consiliului local, respectiv județean, *primarul*, respectiv *preşedintele consiliului județean* numeşte, pe bază de concurs (folosind criterii, proceduri şi atribuții specifice), un administrator public cu care se încheie un *contract de management*. El nu este definit şi nu are atribuții stabilite prin lege, ci le va îndeplini pe acelea cu care îl vor împuternici primarul, respectiv preşedintele consiliului județean. În acest sens, Legea nr. 215/2001[5] prevede posibilitatea ca el să îndeplinească atribuții privind coordonarea serviciilor de interes local, respectiv județean şi calitatea de ordonator principal de credite. În mod similar, asociațiile de dezvoltare intercomunitare pot decide desemnarea unui

[1] A se vedea art. 117 din Legea nr. 215/2001.
[2] M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001.
[3] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 200.
[4] A se vedea art. 112-114 din Legea nr. 215/2001.
[5] Instituționalizarea administratorului public a fost precedată de o serie de alte proiecte, cum ar fi „Agentul de Dezvoltare Locală" (proiect derulat de mediul universitar în colaborare cu societatea civilă) sau experimentele-pilot „City Manager" derulate în 2005 în municipiile Cluj-Napoca şi Ploieşti – conform D. Balica, *Administratorul public în sistemul administrativ românesc*, în Revista Transilvană de Ştiințe Administrative nr. 2 (22)/2008, p. 8.

administrator public pentru gestionarea serviciilor de interes general care fac obiectul asocierii.

În doctrină s-au exprimat opinii documentate şi pertinente atât pro, cât şi contra. În una dintre ele se pune accent mai mult pe ce ar trebui să fie acest administrator public, pe ce calităţi ar trebui să aibă pentru a îndeplini un astfel de rol, fiind caracterizat[1] ca: un manager care suplineşte o serie de sarcini ale primarului sau ale preşedintelui consiliului judeţean, care, de regulă, sunt oameni politici ce se pot confrunta pentru prima dată cu acţiuni specifice administraţiei publice. El trebuie să fie profesionistul, cel care ştie ce are de făcut; să fie un bun cunoscător al fenomenului administrativ, un conducător, un coordonator de profesie, care poate primi coordonatele politice de la primar sau de la preşedintele consiliului judeţean. Se apreciază că numirea administratorului public nu îl degrevează pe şeful administraţiei respective de responsabilităţile publice şi politice care îi revin ca ales al colectivităţii.

Alţi autori[2] sunt de părere că încredinţarea acestor atribuţii este în afara legii, deoarece:

– prin aparatul de specialitate se îndeplinesc atribuţiile primarului şi ale consiliului local, respectiv ale preşedintelui şi consiliului judeţean;

– atribuţiile încredinţate administratorului public reprezintă o parte din cele care reflectă conţinutul autonomiei locale;

– autorităţile administraţiei publice locale au fost alese de cetăţeni tocmai pentru a îndeplini aceste atribuţii.

Ca atare, încredinţarea coordonării acestui aparat de specialitate, dar şi a satisfacerii unor cerinţe/nevoi ale cetăţenilor, precum şi a modului cum vor fi cheltuiţi banii publici, fie şi pe bază de contract de management, înseamnă că autorităţile administraţiei publice locale (primarul, preşedintele consiliului judeţean şi consiliul local, respectiv judeţean) nu se mai preocupă de atribuţiile principale pentru care au fost alese, nu îşi mai duc direct la îndeplinire misiunile prin care se realizează administraţia locală, inclusiv autonomia locală.

Şi se poate pune întrebarea firească: ce va mai fi primarul, ce responsabilităţi va mai avea? Asemănător pentru preşedintele consiliului judeţean, dar şi pentru consiliul local şi cel judeţean, precum şi pentru asociaţiile de dezvoltare intercomunitară[3].

5.3. Bunuri, lucrări şi servicii publice

Fiecare unitate administrativ-teritorială dispune de un patrimoniu format din[4]:

a) bunuri imobile şi bunuri mobile care aparţin domeniului public de interes local, respectiv judeţean (de exemplu, terenuri pe care sunt amplasate construcţii; pieţe; străzi; parcuri publice; muzee; păduri şi lacuri etc. din categoria celor de interes public local sau judeţean). Acestea rămân în patrimoniul local sau judeţean dacă nu au fost declarate de uz sau de interes public naţional. Ele au caracter inalienabil, imprescriptibil şi insesizabil;

b) bunuri imobile şi bunuri mobile care aparţin domeniului privat de interes local, respectiv judeţean (cum ar fi bunuri imobile sau mobile, altele decât cele care aparţin domeniului public, dar care au intrat în mod legal în proprietatea unităţilor administrativ-teritoriale). Ele sunt supuse dispoziţiilor de drept comun, dacă prin lege nu se prevede altfel. Donaţiile şi legatele cu sarcini pot fi acceptate numai cu aprobarea consiliului, cu votul majorităţii consilierilor în funcţie din unitatea administrativ-teritorială respectivă;

c) drepturile şi obligaţiile cu caracter patrimonial.

---

[1] A se vedea I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 341.

[2] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 228 şi urm.; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 490.

[3] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 490.

[4] A se vedea art. 119-124 din Legea nr. 215/2001 şi D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 426 şi urm.

Consiliile locale, respectiv cele județene au dreptul să dea în administrare, să concesioneze sau să închirieze o parte din aceste bunuri, prin licitație publică organizată cu respectarea legii; de asemenea, pot hotărî asupra cumpărării sau vânzării de bunuri din domeniul privat, dar numai în condițiile legii. Legea nr. 215/2001 cuprinde şi alte prevederi referitoare la darea în folosință gratuită, pe termen limitat, a unor imobile din patrimoniu unor persoane juridice fără scop lucrativ, care desfăşoară activități de binefacere sau de utilitate publică ori servicii publice.

În toate unitățile administrativ-teritoriale sunt necesare *lucrări publice*.

În perioada interbelică, prin lucrare publică se înțelegea „orice lucrare executată de administrație, fie direct prin funcționarii ei, fie indirect prin angajații ei, în interes general"[1].

Reglementarea actuală nu defineşte lucrările publice, dar conține o serie de prevederi referitoare la contractarea lor şi a serviciilor publice, la condițiile în care pot fi executate, la bugetele alocate, astfel[2]:

– lucrările şi serviciile publice pot fi contractate numai de autoritățile deliberative – consiliile locale sau județene –, prin licitație;

– valoarea finală a lucrărilor sau serviciilor contractate trebuie să se încadreze în sumele aprobate în acest scop în bugetul autorității respective;

– lucrările de construcții şi/sau de intervenții ori reparații la imobile de interes public se pot executa prin finanțare de la bugetul public local sau județean, numai pe baza unor documentații tehnico-economice (studii de fezabilitate, proiecte tehnice, detalii de execuție, documentații de intervenție), al căror conținut trebuie să fie conform prevederilor legale[3], să fie verificate de specialişti verificatori de proiecte atestați în condițiile legii[4] şi apoi avizate sau aprobate de consiliul local sau județean[5]; de asemenea, contractele de execuție trebuie atribuite numai pe bază de licitație publică[6], în limitele şi în condițiile legii;

– documentațiile pentru autorizarea lucrărilor de construire (inclusiv pentru reparații, intervenții, demolare construcții) şi cele pentru urbanism şi amenajarea teritoriului trebuie elaborate de colective de specialişti şi apoi avizate de cadre tehnice cu pregătire superioară (arhitecți, constructori etc.)[7]; elaborarea acestor documentații şi finanțarea elaborării lor se fac în conformitate cu legea (atribuire tot prin licitație publică).

Comisia de licitație adoptă o hotărâre care va sta la baza contractului de execuție a lucrărilor respective, act „care se încheie prin acordul de voință între investitorul şi antreprenorul în favoarea căruia s-a adjudecat lucrarea publică. Acest contract este supus unui regim juridic special, diferit de cel de drept comun, ceea ce îi conferă o natură administrativă"[8].

---

[1] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 385.

[2] A se vedea art. 126 şi art. 127 din Legea nr. 215/2001.

[3] A se vedea: H.G. nr. 28/2008 privind aprobarea conținutului-cadru al documentației tehnico-economice aferente investițiilor publice, precum şi a structurii şi metodologiei de elaborare a devizului general pentru obiective de investiții şi lucrări de intervenții (M. Of. nr. 48 din 22 ianuarie 2008) şi Ordinul nr. 863/2008 pentru aprobarea Instrucțiunilor de aplicare a unor prevederi din Hotărârea Guvernului nr. 28/2008 privind aprobarea conținutului-cadru al documentației tehnico-economice aferente investițiilor publice, precum şi a structurii şi metodologiei de elaborare a devizului general pentru obiective de investiții şi lucrări de intervenții (M. Of. nr. 524 din 11 iulie 2008).

[4] A se vedea art. 22 lit. c) din Legea nr. 10/1995 privind calitatea lucrărilor de construcții, republicată (M. Of. nr. 689 din 11 septembrie 2015), cu modificările ulterioare: asigurarea verificării proiectelor prin specialişti verificatori de proiecte atestați.

[5] A se vedea cerința de la art. 126 din Legea nr. 215/2001.

[6] O.U.G. nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice şi a contractelor de concesiune de servicii (M. Of. nr. 418 din 15 mai 2006), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 337/2006 (M. Of. nr. 625 din 20 iulie 2006), cu modificările şi completările ulterioare.

[7] A se vedea art. 9 din Legea nr. 50/1991 pentru autorizarea lucrărilor de construcții, republicată (M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

[8] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 232.

5.4. Mandatul și statutul aleșilor din cadrul autorităților administrației publice locale

Legea administrației publice locale precizează clar autoritățile administrației publice la art. 23 și art. 24:

a) consiliile locale (comunale, orășenești și municipale) – denumite și autorități (organe) deliberative – și primarii – ca autorități executive, cu rolul de a rezolva treburile publice din localitățile respective;

b) consiliul județean, cu rolul de a realiza serviciile publice de interes județean.

Ca atare, la o primă vedere, aleșii dintr-un județ ar putea fi considerați numai *consilierii*, *primarii* și *președintele consiliului județean*. Dar, date fiind atribuțiile, volumul, diversitatea și complexitatea activităților ce trebuie desfășurate, legea a convenit ca în grupul aleșilor locali să fie asimilați și alții, încât prin ales local se înțelege: „consilierii locali și consilierii județeni, primarii, primarul general al municipiului București, viceprimarii, președinții și vicepreședinții consiliilor județene. Este asimilat aleșilor locali și delegatul sătesc" [conform art. 2 alin. (1) din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali].

Durata mandatului pentru *consilierii locali* sau *consilierii județeni* și pentru *primar* și *președintele consiliului județean* este stabilită prin lege la 4 ani [art. 26 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. Despre *durata mandatului viceprimarului* și al *vicepreședintelui consiliului județean* legea nu mai face precizări, dar, plecând de la faptul că aceștia sunt aleși din rândul consilierilor (a se vedea art. 57, respectiv art. 101 din Legea nr. 215/2001), se poate deduce că și durata mandatului lor este tot de 4 ani.

În ședința de constituire a consiliului respectiv se face:

– validarea mandatelor pentru fiecare consilier, prin votul deschis al majorității consilierilor participanți (persoana al cărei mandat este supus validării neparticipând la vot);

– depunerea jurământului, de către fiecare consilier validat, în fața consiliului.

Din acest moment începe exercitarea mandatului de consilier, care, în mod normal, se va încheia peste 4 ani, la momentul constituirii în mod legal a noului consiliu.

Mandatul primarului este de 4 ani (a se vedea art. 69 din Legea nr. 215/2001) și se exercită, după validare și depunerea jurământului, până la depunerea jurământului de primarul nou-ales.

Durata *mandatului președintelui consiliului județean* rezultă din art. 26 și, implicit, art. 108 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, care trimite la art. 69, fiind de 4 ani.

Detalii despre exercitarea mandatelor aleșilor locali sunt cuprinse în Legea nr. 393/2004.

Duratele de 4 ani pentru mandatele consilierilor reprezintă normalitatea. Legea prevede însă și excepții: *prelungirea mandatului*; *încetarea mandatului în caz de dizolvare a consiliului*; *încetarea mandatului individual* și *suspendarea mandatului*.

Prelungirea mandatului aleșilor locali apare ca necesitate numai în caz de război sau de catastrofă și se face prin lege organică (conform art. 38 și art. 93 din Legea nr. 215/2001). Pentru primar și președintele consiliului județean, prelungirea se face tot prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit de grav [art. 69 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Încetarea mandatului unui consilier în mod individual, înainte de încheierea duratei normale de 4 ani, are loc în mai multe situații prevăzute de Legea nr. 215/2001[1]:

a) consilierul respectiv a absentat nemotivat la toate cele trei convocări succesive de constituire a consiliului [art. 30 alin. (3) din Legea nr. 215/2001]. Locul său va fi luat de un supleant sau va fi declarat vacant, prin ordin al prefectului;

b) cel ales renunță la mandat înainte de validare sau refuză să depună jurământul.

[1] Conform art. 32, art. 33 și art. 56 (pentru consilieri) din Legea nr. 215/2001. Pentru mai multe detalii, a se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 238 și urm.

Mai multe situații în care un consilier local sau județean își pierde mandatul sunt explicitate la art. 9 din Legea nr. 393/2004:

c) dacă este în imposibilitatea exercitării mandatului pe o perioadă mai mare de 6 luni consecutive, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;

d) lipsa nemotivată de la mai mult de 3 ședințe ordinare consecutive ale consiliului;

e) alte considerente prevăzute de lege: dacă își depune demisia, dacă este în situație de incompatibilitate, dacă își schimbă domiciliul într-o altă unitate administrativ-teritorială;

f) condamnare definitivă, prin hotărâre judecătorească, la o pedeapsă privativă de libertate; punerea sub interdicție judecătorească; pierderea drepturilor electorale; pierderea calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales;

g) în caz de deces.

Încetarea mandatului de primar înainte de expirarea duratei normale este prevăzută de art. 69 și art. 70 din Legea nr. 215/2001:

a) dacă este în imposibilitatea exercitării funcției, din considerente medicale, pe o perioadă mai mare de 6 luni pe parcursul unui an calendaristic;

b) dacă, în mod nejustificat, nu își exercită mandatul timp de 45 de zile consecutiv;

c) dacă a fost demis prin referendum local.

Ca și în cazul consilierilor, Statutul aleșilor locali (a se vedea art. 15) prevede câteva situații de încetare a mandatului și pentru primar:

d) demisie; incompatibilitate; schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială;

e) condamnare definitivă, prin hotărâre judecătorească, la o pedeapsă privativă de libertate; punerea sub interdicție judecătorească; pierderea drepturilor electorale; pierderea – prin demisie – a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorităților naționale pe a cărei listă a fost ales;

f) în caz de deces.

Aceste dispoziții cu privire la încetarea mandatului înainte de termen sunt aplicabile, conform art. 108 alin. (2) din Legea nr. 215/2001, și în cazul președintelui consiliului județean.

Înlocuitorii aleșilor ale căror mandate au încetat în condițiile de mai sus își încep exercitarea mandatului lor între două alegeri locale generale care, conform legii, se desfășoară din patru în patru ani. Pentru aceștia, Legea nr. 215/2001 a prevăzut explicit că „încheie mandatul precedentei autorități a administrației publice locale", exercitându-și „mandatul numai până la organizarea următoarelor alegeri locale generale"[1].

Suspendarea mandatului unui ales [consilier – art. 56 alin. (1) și art. 100; primar – art. 71 din Legea nr. 215/2001] se face numai în cazul în care acesta a fost arestat (preventiv sau la domiciliu)[2]. Hotărârea de arestare luată de instanța de judecată se comunică prefectului care, în maxim 48 de ore, emite ordin de suspendare a mandatului, ordin ce se va comunica într-un termen similar persoanei respective. Încetarea temporară (suspendarea) a mandatului durează până la finalizarea acțiunii de judecată: dacă este găsit nevinovat, este repus în drepturi, dacă este vinovat, încetează mandatul și își pierde drepturile care decurg din statutul de ales. Dispozițiile art. 71 se aplică și viceprimarului, dar și președintelui consiliului județean, conform prevederii de la art. 108 alin. (2) din Legea administrației publice locale.

Statutul aleșilor locali. Aleșii locali au o serie de atribuții, dar au și drepturi și obligații. Drepturile și obligațiile lor se regăsesc în Legea nr. 215/2001, în Legea nr. 115/2015

[1] A se vedea art. 26 alin. (2) și (3) din Legea nr. 215/2001.

[2] Curtea Constituțională a statuat că, din perspectiva naturii/substanței, măsura preventivă a arestului la domiciliu este similară cu cea a arestului preventiv (Decizia nr. 740/2015, M. Of. nr. 927 din 15 decembrie 2015).

şi în Regulamentul-cadru de organizare şi funcţionare a consiliilor locale[1], în cele ce urmează consemnând doar câteva mai semnificative.

Drepturile (de natură politică şi patrimonială[2]): dreptul la iniţiativă, dreptul la cuvânt şi vot, dreptul de a face parte din comisiile de specialitate ale consiliului, dreptul de interpelare a primarului, viceprimarului şi secretarului consiliului etc.; consilierii locali au dreptul la indemnizaţie pentru participarea la şedinţele consiliului sau a comisiilor de specialitate şi dreptul la decontarea cheltuielilor efectuate în îndeplinirea mandatului, în condiţiile legii [art. 51 alin. (5) şi (6) din Legea nr. 215/2001]; primarul şi viceprimarul, precum şi preşedintele consiliului judeţean şi vicepreşedinţii primesc o indemnizaţie lunară, singura formă de remunerare a activităţii în slujba colectivităţii [art. 57 alin. (5) şi art. 101 alin. (4)], au dreptul la concediu de odihnă şi alte drepturi conferite de legile în vigoare.

Obligaţiile aleşilor locali derivă din faptul că, în calitate de aleşi locali, trebuie să îşi îndeplinească funcţiile şi să îşi exercite atribuţiile care le revin cu respectarea Constituţiei, a legilor şi reglementărilor în vigoare şi cu bună-credinţă şi fidelitate faţă de ţară şi faţă de cetăţenii din circumscripţiile în care au fost aleşi. Pentru abaterile săvârşite sunt prevăzute *sancţiuni*: avertisment, chemare la ordine, retragerea cuvântului, eliminare din sala de şedinţe, excluderea temporară de la şedinţele consiliului, retragerea indemnizaţiei pentru 1-2 şedinţe. Pentru abateri mai grave şi repetate – dar numai în calitate viceprimar sau de preşedinte şi vicepreşedinte al consiliului judeţean – sunt prevăzute şi sancţiuni precum: mustrare, avertisment, diminuarea indemnizaţiei şi eliberarea din funcţie. Aplicarea acestor sancţiuni se face în conformitate cu prevederile Statutului şi Regulamentului-cadru. În calitate de primar, Statutul aleşilor locali arată că el poate fi revocat numai prin referendum.

Aleşii locali beneficiază de o anumită *protecţie juridică* pe care le-o conferă legea pe toată perioada mandatului[3], pe parcursul căruia aceştia îndeplinesc o funcţie de autoritate publică. Prin Statutul aleşilor locali, pe perioada exercitării mandatului, li se garantează: libertatea de opinie şi de acţiune; nu pot fi traşi la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului; reţinerea, arestarea, trimiterea în judecată penală etc. se aduc la cunoştinţa autorităţii administraţiei publice şi prefectului; protecţia juridică a membrilor familiei – soţ, soţie şi copii – în condiţiile prevăzute de lege (a se vedea art. 20-23 din Legea nr. 393/2004).

Tot din considerente de protecţie juridică, legislaţia a stabilit principiile[4] (imparţialitate, integritate, transparenţa deciziei, supremaţia interesului public) prin aplicarea cărora aleşii locali, similar cu alte persoane care exercită demnităţi publice, pot preveni apariţia oricărui *conflict de interese*. De asemenea, legea a detaliat o serie de decizii care ar putea conduce la astfel de conflicte:

– dacă primarul, viceprimarul, primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti emit acte administrative sau încheie vreun act juridic ori emit dispoziţii, în exercitarea funcţiei, care ar produce un folos material pentru sine, pentru soţul său ori rudele sale de gradul I [a se vedea art. 76 alin. (1) Legea nr. 161/2003];

---

[1] Regulamentul-cadru de organizare şi funcţionare a consiliilor locale, aprobat prin O.G. nr. 35/2002 (M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 673/2002 (M. Of. nr. 935 din 24 decembrie 2002).

[2] C. Manda, *op. cit.*, p. 241 şi urm.

[3] În asigurarea liberului exerciţiu al mandatului lor, aceştia îndeplinesc o funcţie de autoritate publică, beneficiind de dispoziţiile legii penale cu privire la persoanele care îndeplinesc o funcţie ce implică exerciţiul autorităţii de stat (art. 25 teza a II-a din Legea nr. 215/2001).

[4] A se vedea art. 71 din Cartea I „Reglementări generale pentru prevenirea şi combaterea corupţiei", Titlul IV „Conflictul de interese şi regimul incompatibilităţilor în exercitarea demnităţilor publice şi funcţiilor publice", Capitolul II „Conflictul de interese" din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

– pentru ceilalți (consilieri, președinți sau vicepreședinți ai consiliului județean), conform art. 77 din Legea nr. 161/2003, conflictul de interese este precizat prin trimitere la art. 46 din Legea administrației publice locale. Este calificat drept conflict de interese participarea la adoptarea unor hotărâri în care, fie personal sau prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, au un interes patrimonial în problema supusă dezbaterii [art. 46 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

Tot prin Legea nr. 161/2003 pentru prevenirea și sancționarea corupției, în art. 87-93 („Incompatibilități privind aleșii locali"), s-a stabilit un set de reguli prin care sunt evidențiate incompatibilitățile funcțiilor deținute de aleșii locali (aici fiind incluși toți cei recunoscuți prin lege ca aleși locali).

De menționat că actele emise în condiții de conflict de interese sau incompatibilitate sunt considerate *nule de drept.*

§6. Organizarea și funcționarea autorităților administrației publice județene

6.1. Consiliul județean. Rol, componență, constituire, atribuții, organizare și funcționare, acte, răspundere

6.1.1. Aspecte generale privind consiliile județene

Actualele reglementări privind consiliile județene, adoptate în condițiile de după 1990, vin pe fondul unor experiențe însemnate, de circa un veac și jumătate, primele autorități de acest gen fiind înființate în baza Legii pentru consiliile județene nr. 396/1864. Deși legislația vremii a oscilat între descentralizare și centralizare, se poate reține că județul a fost atât o unitate administrativ-teritorială, cât și o circumscripție administrativă, în care funcționau serviciile exterioare ale unor ministere, iar consiliul județean (până la adoptarea Legii administrative din 1938) era organ colegial deliberativ al județului[1]. Deși furtunoase, dezbaterile pe marginea proiectului de Constituție din 1859 au reușit să impună, în final, mult așteptata *organizare pe bazele descentralizării administrative.* Se recunoșteau astfel comunelor, municipiilor și județelor alegerea directă a membrilor consiliilor lor, competența consiliilor în toate interesele ținuturilor, municipalităților și comunelor, publicitatea bugetelor și socotelilor[2].

6.1.2. Rolul, componența și constituirea consiliului județean

Din punct de vedere constituțional, *consiliul județean este autoritatea administrației publice pentru coordonarea activității consiliilor comunale și orășenești, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean* [art. 122 alin. (1)].

Legea administrației publice locale nr. 215/2001 face, la art. 87, câteva precizări importante: consiliul județean este autoritate a administrației publice locale constituită la nivel județean; coordonează activitatea consiliilor comunale, orășenești și municipale; este compus din consilieri județeni, aleși prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile legii.

Ca atare:

a) în calitate de *autoritate a administrației publice locale*, consiliul județean are *rolul de a coordona* (a armoniza, a pune de acord) consiliile locale comunale, orășenești și municipale, în scopul de a se realiza integral și de calitate serviciile publice care prezintă interes la nivel județean;

[1] A se vedea E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 167 și urm., p. 171 și urm.
[2] M. Gutan, *op. cit.*, p. 201.

b) componența sa este realizată din *consilieri aleşi* în condițiile legii. În privința alegerii consilierilor, la art. 24 teza a II-a din Legea nr. 215/2001 se arată: „Consiliul județean este ales în condițiile legii pentru alegerea autorităților administrației publice locale".

În ceea ce priveşte modul cum este caracterizat consiliul județean, în literatura de specialitate se apreciază că precizarea *coordonarea activității consiliilor comunale şi orăşeneşti, în vederea realizării serviciilor publice de interes județean*, este incompletă, motiv pentru care se consideră că ar fi trebuit formulat „autoritate a administrației publice locale, constituită la nivel de județ, în scopul satisfacerii cerințelor colectivităților locale din acel județ şi rezolvării problemelor de interes județean"[1].

Pentru *constituirea consiliului județean*, ca, de altfel, şi pentru funcționarea sa, Constituția impune adoptarea unei legi: „Consiliul județean este ales şi funcționează în condițiile legii" [art. 122 alin. (2)].

Dacă imediat după 1990 consiliul județean se alegea în mod indirect (de un corp de electori format din toți membrii consiliilor locale din județul respectiv – în baza Legii nr. 70/1991 privind alegerile locale[2]), în urma modificărilor s-a trecut la alegerea directă: „Consiliile locale şi consiliile județene, precum şi primarii se aleg prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat" [art. 1 alin. (2) din Legea nr. 67/2004, dispoziție păstrată şi în art. 1 alin. (2) din Legea nr. 115/2015].

Rolul de a stabili numărul de membri ai fiecărui consiliu județean revine prefecților, care, la întocmirea ordinului pentru alegeri, trebuie să țină cont de prevederile de la art. 88 din Legea nr. 215/2001: 31 pentru județele cu o populație de până la 350.000 de locuitori şi maxim 37 pentru cele cu peste 650.000 de locuitori.

Procedura de constituire a consiliului este explicitată detaliat în art. 1-8 din O.G. nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale şi în art. 89 din Legea nr. 215/2001, aici reținând numai câteva aspecte:

– convocarea consilierilor aleşi se face de către prefect;

– validarea se face de tribunal;

– de regulă, după validare, consilierii depun jurământul în limba română (jurământ de respect față de Constituție, față de legile țării şi pentru o activitate de bună-credință)[3], *cu sau fără formula religioasă*[4]. Consilierii care refuză să depună jurământul sunt considerați demisionați de drept.

---

[1] A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 414 şi urm.; un punct de vedere similar în D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 355.

[2] „Consiliile județene se aleg prin vot indirect" (art. 1 teza a II-a din Legea nr. 70/1991) şi „Alegerea membrilor consiliilor județene se face prin vot indirect, de către un corp de electori, în termen de 30 de zile de la constituirea consiliilor locale din județe. Corpul de electori este format din totalitatea membrilor consiliilor locale din județul respectiv, legal constituite" (art. 71). Ulterior, legea a fost înlocuită cu Legea nr. 67/2004.

[3] „Jur să respect Constituția şi legile țării şi să fac, cu bună-credință, tot ceea ce stă în puterile şi priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei (oraşului, municipiului, județului)... Aşa să-mi ajute Dumnezeu!" – text conform art. 32 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

[4] Problema caracterului obligatoriu al formulei religioase care reprezintă finalul unui asemenea jurământ a fost ridicată şi în fața Curții de la Strasbourg – a se vedea cauza *Buscarini şi alții c. San Marino* (Hotărârea Marii Camere din 18 februarie 1999, www.echr.coe.int) –, iar Curtea a statuat faptul că, în lumina acestei jurisprudențe, o formulă religioasă a jurământului nu este, *eo ipso*, contrară art. 9 din Convenție, dacă poate fi schimbată în raport cu credința celui care depune jurământul (absența unicității formulei religioase a jurământului) şi dacă poate fi total înlăturată dacă cei care depun jurământul nu doresc un asemenea conținut religios (absența obligativității caracterului religios al jurământului). În România, Potrivit Legii nr. 8/2002 (M. Of. nr. 101 din 5 februarie 2002), jurământul de credință se poate depune şi fără formulă religioasă, aceasta putând fi înlocuită cu formula: „Jur pe onoare şi conştiință", care prefațează jurământul. Un asemenea caz de demnitar care nu a agreat forma de jurământ finalizată prin formula religioasă este acela al deputatului M.C., care a ales să depună jurământul apelând la formula „Jur pe onoare şi conştiință", în anul 2012.

6.1.3. Atribuțiile consiliului județean

În Legea administrației publice locale nr. 215/2001, la art. 91, precum şi în doctrina actuală[1], sunt recunoscute *cinci mari categorii de atribuții*, grupate urmărind natura lor, după cum urmează:

a) atribuții privind organizarea şi funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, ale instituțiilor şi serviciilor publice de interes județean şi ale societăților şi regiilor autonome de interes județean. Ca exemplu: alege, din rândul consilierilor județeni, președintele şi 2 vicepreşedinți; hotărăşte înființarea sau reorganizarea de instituții, servicii publice şi societăți de interes județean, precum şi reorganizarea regiilor autonome de interes județean, în condițiile legii; aprobă regulamentul de organizare şi funcționare a consiliului județean, organigrama, statul de funcții, regulamentul de organizare şi funcționare ale aparatului de specialitate, precum şi ale instituțiilor şi serviciilor publice de interes județean şi ale societăților şi regiilor autonome de interes județean;

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială a județului: aprobă bugetul propriu al județului; aprobă contractarea şi/sau garantarea împrumuturilor, contractarea de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare în numele județului; stabileşte impozite şi taxe județene, în condițiile legii, etc.;

c) atribuții privind gestionarea patrimoniului județului: hotărăşte darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a județului; hotărăşte vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a județului; atribuie, în condițiile legii, denumiri de obiective de interes județean;

d) atribuții privind gestionarea serviciilor publice din subordine. De exemplu: asigurarea cadrului necesar pentru furnizarea serviciilor publice de interes județean privind: educația; sănătatea; cultura; tineretul; sportul; ordinea publică; situațiile de urgență; protecția şi refacerea mediului; diverse servicii sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoanelor în vârstă, a celor aflate în nevoi sociale; evidența persoanelor; podurile şi drumurile publice; serviciile comunitare de utilitate publică de interes județean, alimentarea cu gaz metan etc.;

e) atribuții privind cooperarea interinstituțională: hotărăşte cu privire la cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine, inclusiv cu parteneri din societatea civilă, în vederea finanțării şi realizării în comun a unor acțiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public județean; hotărăşte referitor la înfrățirea județului cu unități administrativ-teritoriale din alte țări ş.a.m.d.

La cele de mai sus, reglementarea precizează că se mai adaugă diverse *alte atribuții prevăzute de lege*, cu privire la care Curtea Constituțională a arătat că „Articolul 122 alin. (1) din Constituție consfinteşte competența de bază a consiliilor județene, dar nimic nu împiedică legiuitorul organic să le atribuie competențe specifice ca autorități ale administrației publice"[2].

Prin comparație cu prevederile art. 36 (care cuprinde atribuțiile consiliului local), se observă o similitudine între categoriile de atribuții ale celor două tipuri de consilii (locale şi, respectiv, județene), provenind din faptul că sunt toate autorități autonome ale administrației publice locale. Diferențierea se face la atribuțiile specifice fiecărei categorii, pentru consiliile județene fiind caracteristice atribuții precum: stabilirea proiectelor de organizare şi amenajare a teritoriului județului, de dezvoltare urbanistică a acestuia şi a unităților administrativ-teritoriale componente; aprobarea şi urmărirea, în cooperare cu autoritățile administrației publice locale comunale şi orăşeneşti interesate, a măsurilor necesare,

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 214-216; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 262-264; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 357; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 457.

[2] T. Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 248.

inclusiv cele de ordin financiar, pentru realizarea programelor de dezvoltare economico-socială şi de mediu în judeţ.

Un alt mod de a prezenta atribuţiile, respectiv competenţele autorităţilor administraţiei publice locale de la nivelul consiliilor judeţene se regăseşte la art. 19 din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, care prevede:

– *competenţe exclusive* (a se vedea art. 22) privind: administrarea aeroporturilor de interes local; administrarea domeniului public şi privat al judeţului; administrarea instituţiilor de cultură de interes judeţean; administrarea unităţilor sanitare publice de interes judeţean; serviciile de asistenţă socială cu caracter primar şi specializate pentru victimele violenţei în familie; serviciile de asistenţă socială specializate pentru persoanele vârstnice; alte competenţe stabilite potrivit legii;

– *competenţe partajate* cu autorităţile de la nivelul administraţiei publice centrale (a se vedea art. 26) privind: administrarea infrastructurii de transport rutier de interes judeţean; învăţământul special; serviciile de asistenţă medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale; serviciile de asistenţă socială cu caracter primar şi specializate pentru protecţia copilului; serviciile de asistenţă socială specializate pentru persoane cu dizabilităţi; serviciile publice comunitare pentru evidenţa persoanelor; alte competenţe stabilite potrivit legii.

6.1.4. Organizarea şi funcţionarea consiliului judeţean

Autoritate deliberativă a administraţiei publice locale, constituită la nivel judeţean, acest consiliu este ales pentru un *mandat de 4 ani*. Pentru cazuri deosebite (război sau catastrofă), s-a prevăzut posibilitatea de *prelungire a mandatului*, însă numai prin lege organică. Consiliul judeţean funcţionează în condiţiile legii – legile de bază fiind Constituţia şi Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001.

Mandatul consiliului debutează din momentul constituirii legale şi se încheie, în mod normal, la data când este declarată constituirea legală a consiliului nou-ales [art. 93 alin. (2) din Legea nr. 215/2001].

Din punct de vedere al *organizării*, în cadrul şedinţei de constituire se alege – prin vot deschis – o *comisie de validare* formată din 3-5 consilieri, ce va funcţiona pe toată perioada mandatului.

După constituire, în baza dispoziţiilor art. 98 raportat la art. 54 din Legea nr. 215/2001, se organizează *comisiile de specialitate ale consiliului judeţean*, pe domenii de activitate. Sunt formate numai din consilieri judeţeni; îşi aleg câte un preşedinte şi un secretar; organizarea, funcţionarea şi atribuţiile sunt stabilite prin regulamentul de funcţionare a consiliului şi, respectiv, al aparatului special al consiliului[1]; lucrează în plen şi iau hotărâri cu votul majorităţii membrilor. Pentru situaţii deosebite se pot organiza *comisii speciale de analiză şi verificare* în baza unor hotărâri ale consiliului judeţean.

În ceea ce priveşte *funcţionarea*, în conformitate cu prevederile art. 94-98 din Legea nr. 215/2001:

– consiliul judeţean se întruneşte în *şedinţă ordinară* în fiecare lună. Convocarea este făcută de preşedintele consiliului judeţean;

– dacă este necesar (pentru adoptarea unor măsuri imediate pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea urmărilor unor evenimente deosebite – catastrofe, calamităţi etc.), consiliul se poate întruni şi în *şedinţe extraordinare*. Solicitarea poate veni din partea preşedintelui consiliului sau a cel puţin unei treimi din numărul membrilor consiliului ori a prefectului (acesta adresează solicitarea preşedintelui consiliului judeţean);

[1] De exemplu, Regulamentul de organizare şi funcţionare a Consiliului judeţean Galaţi, aprobat prin Hotărârea Consiliului judeţean nr. 40/2008, şi Regulamentul de organizare şi funcţionare a aparatului special al Consiliului judeţean Galaţi, aprobat prin Hotărârea Consiliului judeţean nr. 366/2013.

– dacă președintele consiliului este în imposibilitatea de a face convocarea pentru ședința ordinară, atunci aceasta se va face de vicepreședintele desemnat în condițiile legii;

– *convocarea* se face în scris, prin intermediul secretarului general al județului, cu cel puțin 5 zile înainte – în cazul ședințelor ordinare – și cu cel mult 3 zile înainte – în cazul celor extraordinare. Se vor preciza: ziua, ora, locul și ordinea de zi. Pentru *cazurile de excepție* (forță majoră și de maximă urgență), *convocarea se va face de îndată*;

– *ordinea de zi* a ședințelor consiliului *se va anunța locuitorilor* prin mass-media sau prin alte mijloace de publicitate; ea va fi supusă spre aprobare în cadrul ședinței respective. Se poate cere: *suplimentarea ordinii de zi* (pentru probleme urgente, care nu pot fi amânate până la ședința următoare), cu votul majorității consilierilor prezenți; *scoaterea unui proiect de hotărâre de pe ordinea de zi* (cu acordul celui care l-a inițiat sau în cazul în care proiectul nu este însoțit de rapoartele comisiilor de specialitate din cadrul consiliului);

– *dezbaterea proiectelor de hotărâri* înscrise pe ordinea de zi a unei ședințe ordinare se va face numai dacă s-au întocmit și anexat rapoartele cerute de lege – raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean și raportul comisiei de specialitate a consiliului județean. Dacă rapoartele amintite nu au fost elaborate în primele 30 de zile de la înregistrarea proiectului de hotărâre, atunci se consideră că acestea sunt favorabile. Pentru cazurile de excepție – *întrunire în ședință extraordinară* sau la *convocarea de îndată* a consiliului – nu se mai cere ca proiectele de hotărâri să fie însoțite de referatele menționate;

– *ședințele consiliului județean* se pot desfășura în condiții legale dacă se întrunește *cvorumul* – să fie prezenți majoritatea consilierilor în funcție. Ședințele sunt conduse de președintele consiliului județean sau de vicepreședintele desemnat. Ședințele au *caracter public*, se desfășoară în *limba română* (minoritățile naționale pot folosi limba maternă, în condițiile legii), iar documentele se redactează în limba română;

– dezbaterile din cadrul ședințelor și modul cum și-a exercitat votul fiecare consilier sunt consemnate în *procesul-verbal de ședință*. De asemenea, se consemnează și convocarea consilierilor. Acest document este semnat de președintele consiliului județean (sau de vicepreședintele care a condus ședința) și de secretarul județului.

Pe toată durata mandatului, între autoritățile administrației publice de la nivel județean (consiliul județean, președintele consiliului județean) și autoritățile administrației publice centrale (ministere, autorități de specialitate etc.) *nu există raporturi de subordonare*.

În doctrină s-au sesizat câteva aspecte mai puțin clarificate de lege, dintre care aici amintim numai unul: cum se procedează la refuzul consiliului județean de a se întruni într-o ședință extraordinară la solicitarea prefectului[1].

6.1.5. Actele consiliului județean

Consiliul județean, conform art. 97 și art. 98 din Legea nr. 215/2001, adoptă *hotărâri – acte administrative* care pot fi *normative* (cele cu caracter general), dar și *individuale* (de exemplu, cele care se referă direct la persoane):

– proiectele de hotărâri pot fi propuse de consilieri, de președintele consiliului, de vicepreședinți sau de cetățeni;

– hotărârile se adoptă, în cadrul ședințelor legal constituite, cu votul majorității celor prezenți (majoritate simplă), cu excepția celor pentru care, prin lege, se cere o altă majoritate (de exemplu, hotărârile referitoare la patrimoniu se aprobă cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor în funcție etc.);

[1] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 418.

– hotărârile se semnează de preşedintele consiliului judeţean (sau vicepreşedintele care a condus şedinţa) şi se contrasemnează (pentru legalitate) de secretarul judeţului; în caz de ilegalitate, secretarul nu semnează, dar va depune în scris opinia sa motivată şi va consemna, ca atare, în procesul-verbal al şedinţei;

– hotărârile cu caracter normativ se aduc la cunoştinţa locuitorilor şi devin obligatorii; cele individuale se aduc la cunoştinţă persoanelor în cauză.

6.1.6. Răspunderea consiliului judeţean şi a consilierilor

Acest *organ colegial*, calificat de legiuitor ca *autoritate a administraţiei publice locale* [art. 87 alin. (1) din Legea nr. 215/2001] constituită la nivel judeţean, răspunde pentru acţiunile întreprinse în scopul exercitării atribuţiilor care îi revin conform legii. Din această perspectivă, „se poate vorbi despre o răspundere administrativ disciplinară, care se concretizează prin sancţiunea dizolvării"[1].

Dizolvarea acestei autorităţi publice locale este posibilă, conform prevederilor legale [art. 99 alin. (1) din Legea nr. 215/2001], pe două căi: *dizolvarea de drept*; *dizolvarea în urma unui referendum local.*

a) Dizolvarea de drept a consiliului judeţean este aplicabilă în trei cazuri distincte prevăzute de lege:

1. neîntrunirea consiliului timp de două luni consecutive;

2. neadoptarea niciunei hotărâri în trei şedinţe ordinare consecutive;

3. reducerea numărului de consilieri sub limita cerută pentru cvorumul de funcţionare (jumătate plus unu), situaţie dublată de imposibilitatea de a completa consiliul cu supleanţi [a se vedea art. 99 şi art. 55 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

În oricare dintre aceste trei cazuri, este necesar un act constatator oficial, legal şi recunoscut, legea vorbind despre o hotărâre a instanţei de contencios administrativ [art. 99 alin. (2)].

Procedura de dizolvare prevede:

– sesizarea instanţei de contencios administrativ (care se poate face de orice persoană interesată de buna şi corecta funcţionare a consiliului judeţean – consilieri, secretarul judeţului etc.);

– analizarea situaţiei, adusă la cunoştinţă, în cadrul instanţei de contencios administrativ şi pronunţarea printr-o hotărâre. Dacă se constată că este real cel puţin unul dintre cazurile menţionate de lege, instanţa va adopta o hotărâre definitivă, prin care se va pronunţa pentru dizolvarea de drept a consiliului judeţean;

– transmiterea (comunicarea) hotărârii prefectului judeţului;

– prefectul propune o dată pentru organizarea alegerilor pentru un nou consiliu, dată pe care o transmite Guvernului;

– Guvernul stabileşte data alegerilor, dar nu mai târziu de 90 de zile de la data la care a rămas definitivă hotărârea instanţei;

– organizarea şi desfăşurarea alegerilor;

– constituirea noului consiliu judeţean ales.

b) Dizolvarea prin referendum local. Legea nu cuprinde o prevedere imperativă ca în cazul dizolvării de drept. Faptul că referendumul judeţean poate fi iniţiat de minim o cincime din alegătorii din judeţ, inclusiv pentru a cere dizolvarea consiliului local, arată caracterul facultativ al acestei consultări populare, textul Legii nr. 215/2001 [art. 99 alin. teza I] având formularea „Consiliul judeţean poate fi dizolvat prin referendum judeţean (...)".

Procedura ce trebuie urmată este explicitată în alin. (3)-(8) ale aceluiaşi articol:

– înaintarea către prefectul judeţului a unei cereri pentru organizarea referendumului, susţinută de minim 20% dintre alegătorii înscrişi pe listele electorale din judeţul respectiv;

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 268.

– formarea comisiei de organizare a referendumului (prefectul; un reprezentant al consiliului județean, desemnat prin hotărâre a consiliului, şi un judecător de la tribunal);

– organizarea referendumului conform prevederilor legale (Legea nr. 3/2000): obiectul şi data referendumului se aduc la cunoştință publică cu minim 20 de zile înainte de data stabilită pentru organizare, care este o singură zi şi numai duminica;

– desfăşurarea referendumului şi constatarea valabilității lui: condiția este să se prezinte cel puțin jumătate plus unu din numărul celor cu drept de vot;

– constatarea hotărârii majorității votanților: consiliul județean încetează activitatea (se dizolvă) dacă cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate sunt în acest sens.

Celelalte etape (alegerea şi constituirea noului consiliu) se desfăşoară ca şi cele pentru alegerile obişnuite.

În intervalul de la dizolvarea consiliului până la constituirea noului consiliu, problemele curente ale administrației județului vor fi rezolvate de secretarul județului, în baza unei împuterniciri date de Guvern, prin intermediul Ministerului Dezvoltării Regionale şi Administrației Publice.

6.2. Președintele consiliului județean. Alegere, validare, mandat, statut, rol, atribuții, acte și răspundere

6.2.1. Alegerea şi validarea președintelui consiliului județean

Conform ultimelor modificări aduse Legii nr. 215/2001, *președintele consiliului județean urmează a fi ales în mod indirect, de către consilierii aflați în funcție*, şi nu de către cetățeni, în mod direct, aşa cum se stabilise prin Legile nr. 67/2004 şi nr. 35/2008.

Astfel, conform dispozițiilor alin. (2) şi (3) ale art. 101 din Legea nr. 215/2001, președintele şi vicepreşedinții se aleg cu votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție, iar eliberarea din funcție a președintelui sau a vicepreşedinților consiliului județean se face cu votul secret a două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea motivată a cel puțin unei treimi din numărul acestora. Eliberarea din funcție a președintelui sau a vicepreşedinților consiliului județean nu se poate face în ultimele 6 luni ale mandatului consiliului județean.

Pentru validarea mandatelor consilierilor județeni se aplică în mod corespunzător procedura prevăzută la art. 30 din Legea nr. 215/2001, instanța competentă fiind tribunalul. Se deduce, astfel, faptul că validarea alegerii consilierilor se face de către tribunalul în raza căruia se află unitatea administrativ-teritorială, de către un judecător desemnat de președintele instanței.

Invalidarea mandatului intervine în cazul în care se constată încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea consilierului s-a făcut prin fraudă electorală, constatată în condițiile legii[1].

6.2.2. Mandatul, statutul și rolul președintelui consiliului județean

a) Preşedintele consiliului județean are un *mandat de 4 ani*. Pe durata mandatului acesta primeşte o indemnizație lunară, iar durata mandatului se consideră vechime în muncă în specialitate.

Mandatul acestuia poate fi *prelungit*, prin lege organică, în caz de război sau alte situații de excepție (catastrofă – calamitate naturală, dezastru etc.), conform art. 69 alin. (1) din Legea administrației publice locale.

De asemenea, mandatul *încetează înainte de termenul de 4 ani*, astfel:

[1] Art. 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001.

– *de drept*, în condițiile Legii statutului aleșilor locali și în situațiile prevăzute de Legea nr. 215/2001 la art. 108 alin. (2) corelat cu art. 69 alin. (2): imposibilitatea exercitării funcției, din considerente medicale, timp de șase luni într-un an calendaristic, respectiv dacă, în mod nejustificat, nu își exercită mandatul timp de 45 de zile consecutiv;

– *în cazul suspendării președintelui*, caz în care atribuțiile acestuia vor fi exercitate de unul dintre vicepreședinți, desemnat de consiliul județean prin votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție.

b) Statutul președintelui consiliului județean se regăsește *în statutul aleșilor locali*. Pe durata mandatului se suspendă orice contract de muncă sau act de numire anterioară în cadrul unei instituții sau autorități publice, societăți reglementate de Legea nr. 31/1990 etc. [conform art. 28 alin. (1) din Legea nr. 393/2004]. Prin excepție, nu se suspendă activitățile didactice, de cercetare științifică, de ziarist atestat sau cele de cultură și artă [alin. (2) al aceluiași articol]. Alte aspecte se cuprind în regulamentul de organizare și funcționare a consiliului județean, aprobat printr-o hotărâre a acelui consiliu.

c) Rolul președintelui consiliului județean rezultă din prevederile Legii administrației publice locale (art. 102 și art. 103):

– *reprezintă județul* în relațiile cu celelalte autorități publice, cu personale fizice și juridice române și străine, precum și în justiție;

– este *for executiv* al consiliului județean și șef al administrației publice județene și al aparatului de specialitate al consiliului județean[1];

– *asigură* respectarea prevederilor Constituției, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor consiliului județean, precum și a altor acte normative.

Conform Legii nr. 215/2001, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 115/2015, acesta *răspunde în fața consiliului județean de buna funcționare a administrației publice județene* [art. 102 alin. (2)].

În privința calificării sale ca *autoritate executivă*, trebuie precizat că, deși Constituția a calificat doar consiliul județean ca autoritate a administrației publice [art. 122 alin. (1)], legea organică (Legea nr. 215/2001) a dezvoltat și detaliat textul constituțional de la art. 122 și a inclus și președintele consiliului județean la categoria „*autorități executive*"[2].

6.2.3. Atribuțiile președintelui consiliului județean

Principalele categorii de atribuții ale președintelui consiliului județean sunt menționate în art. 104 din Legea nr. 215/2001, astfel:

a) atribuții privind funcționarea aparatului de specialitate al consiliului județean, a instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și a societăților și regiilor autonome de interes județean:

– întocmește și supune spre aprobare consiliului județean regulamentul de organizare și funcționare a acestuia, organigrama, statul de funcții și regulamentul de organizare și funcționare a aparatului de specialitate, precum și ale instituțiilor și serviciilor publice de interes județean și ale societăților și regiilor autonome de interes județean;

– numește, sancționează și dispune suspendarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate al consiliului județean;

b) atribuții privind relația cu consiliul județean:

– conduce ședințele consiliului județean și dispune măsurile necesare pentru pregătirea și desfășurarea în bune condiții a acestora;

---

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 271.

[2] A se vedea art. 1 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 215/2001.

– prezintă consiliului județean, anual sau la cerere, rapoarte cu privire la modul de îndeplinire a atribuțiilor sale și a hotărârilor consiliului județean;

– propune consiliului județean numirea, sancționarea, modificarea și încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru conducătorii instituțiilor și serviciilor publice de interes județean;

c) atribuții privind bugetul propriu al județului:

– exercită funcția de ordonator principal de credite;

– întocmește proiectul bugetului județului și contul de încheiere a exercițiului bugetar și le supune spre aprobare consiliului județean, în condițiile și la termenele prevăzute de lege;

– urmărește modul de realizare a veniturilor bugetare și propune consiliului județean adoptarea măsurilor necesare pentru încasarea acestora la termen;

– inițiază, cu aprobarea consiliului județean, negocieri pentru contractarea de împrumuturi și emisiuni de titluri de valoare în numele județului;

d) atribuții privind relația cu alte autorități ale administrației publice locale și serviciile publice:

– îndrumă metodologic, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, activitățile de stare civilă și autoritate tutelară desfășurate în comune și orașe;

– poate acorda, fără plată, prin aparatul de specialitate al consiliului județean, sprijin, asistență tehnică, juridică și de orice altă natură consiliilor locale sau primarilor, la cererea expresă a acestora;

e) atribuții privind serviciile publice de interes județean, cum ar fi:

– coordonează realizarea serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prestate prin intermediul aparatului de specialitate al consiliului județean sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean;

– ia măsuri pentru organizarea executării și executarea în concret a activităților din domeniile prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a)-d), aici fiind vorba despre furnizarea serviciilor publice de interes județean (educație, sănătate, cultură, tineret, sport, protecția copilului și a altor persoane prevăzute de lege, ordine publică, situații de urgență, protecția și refacerea mediului, evidență persoane, poduri și drumuri publice, servicii comunitare de utilitate publică de interes județean, alimentare cu gaz metan), sprijinirea activităților cultelor religioase; acordarea de consultanță unităților administrativ-teritoriale din județ, la cererea acestora;

– ia măsuri pentru evidența, statistica, inspecția și controlul efectuării serviciilor publice și de utilitate publică de interes județean prevăzute la art. 91 alin. (5) lit. a)-d), precum și a bunurilor din patrimoniul public și privat al județului;

– emite avizele, acordurile și autorizațiile date în competență;

– coordonează și controlează organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes județean, înființate de consiliul județean și subordonate acestuia;

– coordonează și controlează realizarea activităților de investiții și reabilitare a infrastructurii județene.

Președintele consiliului județean poate delega, prin dispoziție, atribuțiile privind serviciile publice de interes județean vicepreședinților, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes județean;

f) alte atribuții prevăzute de lege sau sarcini date de consiliul județean.

6.2.4. Actele președintelui consiliului județean

Președintele consiliului județean emite *dispoziții*[1]. Acestea pot avea *caracter normativ* (sunt dispoziții generale) sau *caracter individual* (se referă la persoane fizice sau juridice). În

[1] A se vedea, ca exemplu, Dispoziția nr. 224/2015 privind stabilirea componenței nominale a Comisiei paritare la nivelul Consiliului județean Galați, emisă de președintele Consiliului județean Galați.

conformitate cu prevederile legale[1], dispozițiile devin executorii numai după aducerea la cunoștință publică, respectiv după ce au fost comunicate persoanelor interesate.

Emiterea de dispoziții cu caracter normativ se explică prin numărul și mai mare de atribuții stabilite în prezent pentru președintele consiliului județean, a căror realizare impune, în mod necesar, emiterea unor astfel de acte administrative[2].

Legea administrației publice locale prevede următoarele[3]:

– *dispozițiile trebuie avizate*, în ceea ce privește legalitatea, *de secretarul județului*. În caz de neconformitate, secretarul nu își va da avizul și va înainta consiliului opinia sa motivată adecvat;

– dispozițiile *vor fi comunicate prefectului de îndată* (aceasta este o sarcină a secretarului județului), dar nu mai târziu de 10 zile lucrătoare de la data emiterii;

– după 5 zile de la comunicarea oficială către prefect, se vor aduce la cunoștință publică dispozițiile cu caracter normativ.

Modalitățile de aducere la cunoștință publică sunt stabilite prin art. 83 din Legea nr. 24/2000, republicată, astfel:

– prin afișare la locuri autorizate și

– prin publicare într-un cotidian local de mare tiraj.

Prin atribuțiile care îi revin, președintele consiliului județean trebuie să semneze toate dispozițiile emise și toate hotărârile consiliului (în lipsa lui, hotărârile vor fi semnate de vicepreședintele care a condus ședința consiliului în care au fost adoptate hotărârile respective).

6.2.5. Răspunderea președintelui consiliului județean

Președintele consiliului județean are o dublă răspundere[4]:

a) răspunde în fața consiliului județean de buna funcționare a administrației publice județene [art. 102 alin. (2) din Legea nr. 215/2001];

b) răspunde de buna funcționare a aparatului de specialitate al consiliului județean, pe care îl conduce [art. 103 alin. (1) din Legea nr. 215/2001].

De asemenea, asigură respectarea Constituției, punerea în aplicare a legilor, a decretelor Președintelui României, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului județean, precum și a altor acte normative [art. 103 alin. (2)].

Pentru faptele ce contravin legii, săvârșite în exercitarea atribuțiunilor, președintele consiliului județean răspunde (ca și ceilalți aleși locali), după caz, contravențional, administrativ, civil și penal[5].

a) Răspunderea contravențională și *sancțiunile* aplicabile președintelui consiliului județean sunt detaliate la Capitolul XI din Legea administrației publice locale. Sunt considerate contravenții și sancționate cu amendă (de la 1.000 lei la 5.000 lei) fapte precum: nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului județean; neprezentarea (din culpa lui) în termenul prevăzut de Legea finanțelor publice locale, a proiectului bugetului județului; neprezentarea (din culpa lui) a rapoartelor prevăzute de lege etc.

b) Răspunderea administrativ-disciplinară se regăsește în Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali:

– pentru încălcarea prevederilor statutului și ale regulamentului de organizare și funcționare a consiliului județean se vor aplica sancțiunile prevăzute pentru consilieri (aver-

[1] A se vedea art. 106 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.
[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 221.
[3] A se vedea art. 117 lit. a), art. 48 și art. 49 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.
[4] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 218.
[5] A se vedea art. 128 din Legea nr. 215/2001: aleșii locali răspund, în condițiile legii, administrativ, civil sau penal, după caz, pentru faptele săvârșite în exercitarea atribuțiilor ce le revin.

tisment, chemare la ordine, retragerea cuvântului etc.), așa cum sunt menționate la art. 57 din Legea nr. 393/2004;

– pentru abateri grave și repetate, săvârșite în exercitarea mandatului, s-a prevăzut aplicarea sancțiunilor: mustrare; avertisment; diminuarea indemnizației cu 5-10% pe o durată de maxim 3 luni; eliberarea din funcție [a se vedea art. 69 alin. (1) din Legea nr. 393/2004]. Ultimele două sancțiuni sunt aplicabile dacă abaterile se referă la încălcarea Constituției, a legilor sau dacă a prejudiciat interesele țării, ale unității administrativ-teritoriale sau ale locuitorilor acesteia [art. 69 alin. (4)].

Referitor la procedură, art. 69 alin. (2)-(5) din Legea nr. 393/2004 precizează că aceste sancțiuni se pot aplica:

– pe baza unei hotărâri a consiliului județean, la propunerea temeinic motivată a cel puțin unei treimi din numărul consilierilor în funcție și dacă hotărârea este adoptată cu votul majorității (majoritate absolută) consilierilor în funcție, votul fiind deschis – pentru primele două sancțiuni;

– pe baza unei hotărâri similare, dar aprobată cu votul a minim 2/3 din numărul consilierilor în funcție (majoritate calificată), votul fiind secret – pentru ultimele două sancțiuni.

c) Suspendarea mandatului președintelui consiliului județean este și ea o formă de răspundere care intervine în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. În Legea nr. 215/2001 se prevăd următoarele[1]:

– mandatul se suspendă de drept numai în cazul în care acesta a fost arestat preventiv. Măsura arestării preventive se comunică de îndată de către instanța de judecată prefectului, care, prin ordin, constată suspendarea mandatului;

– ordinul de suspendare se comunică, în maximum 48 de ore, președintelui consiliului județean;

– suspendarea durează până la încetarea măsurii arestării preventive.

Pe durata suspendării președintelui, atribuțiile acestuia vor fi exercitate de unul dintre vicepreședinți, desemnat de consiliul județean prin votul secret al majorității consilierilor județeni în funcție, conform art. 107 alin. (1) din Legea administrației publice locale.

6.3. Vicepreședinții consiliului județean

Conform legii, fiecare consiliu județean alege 2 vicepreședinți dintre consilierii validați, dar după ce aceștia au depus jurământul și numai dacă și-au dat acceptul. Alegerea se face prin vot secret, cu majoritatea votului consilierilor în funcție (50% +1)[2]. Detalii procedurale privind alegerea, mandatul și statutul vicepreședinților sunt cuprinse în regulamentul de organizare și funcționare a fiecărui consiliului județean, aici reținând doar câteva:

– poate fi ales oricare consilier județean (dacă își dă acceptul);

– exercitarea mandatului începe după ce consiliul îi declară ca legal aleși;

– ei își păstrează calitatea de consilieri județeni și, ca atare, se menține suspendarea oricărei alte activități interzise consilierilor, în conformitate cu legea;

– durata mandatului este vechime în muncă și în specialitatea studiilor absolvite;

– primesc o indemnizație lunară de la bugetul consiliului, ca unică formă de remunerare a activității;

– îndeplinesc atribuțiile delegate de președintele consiliului județean [art. 104 alin. (7) din Legea nr. 215/2001];

– mandatul de vicepreședinte încetează, în mod normal, la data validării consiliului nou-ales;

– mandatul încetează de drept, înainte de termenul de 4 ani, în toate cazurile precizate pentru consilieri;

[1] A se vedea art. 71 din Legea nr. 215/2001.
[2] A se vedea art. 101 alin. (1) și (2) din Legea nr. 215/2001.

– eliberarea din funcție a vicepreşedinților consiliului județean se face cu votul secret a două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea motivată a cel puțin unei treimi din numărul acestora. Eliberarea din funcție nu se poate face în ultimele şase luni ale mandatului consiliului județean [art. 101 alin. (3) din Legea nr. 215/2001];

– vicepreşedinților li se aplică toate sancțiunile aplicabile consilierilor, în condițiile stabilite prin Statutul aleşilor locali şi prin Legea nr. 215/2001.

6.4. Aparatul de specialitate al consiliului județean şi serviciile publice de interes județean

Pentru realizarea atribuțiilor sale, în conformitate cu prevederile art. 91 alin. (1) lit. a) şi alin. (2) lit. c) din Legea nr. 215/2001, consiliul județean organizează compartimente funcționale, care realizează activitatea consiliului prin acte şi operațiuni tehnico-materiale. Grupul de compartimente formează ceea ce legea numeşte *aparatul de specialitate*[1]. El este caracterizat prin următoarele:

– este o *structură permanentă* prin care se asigură realizarea atribuțiilor consiliului județean şi ale preşedintelui consiliului județean, stabilite prin legi, acte normative, precum şi prin propriile hotărâri şi, respectiv, dispoziții ale preşedintelui acestui consiliu;

– este *format din direcții generale, direcții, servicii, birouri şi compartimente funcționale*, dotate cu resursele materiale necesare, de care dispune autoritatea administrației publice județene. Denumirile lor reflectă principalele atribuții exercitate, unele fiind compartimente de specialitate (de exemplu, stare civilă, urbanism şi amenajarea teritoriului etc.), altele fiind compartimente funcționale (cum ar fi resurse umane, contabilitate-financiar, secretariat, tehnic etc.);

– *activitățile sunt asigurate de personal cu funcționare permanentă* – funcționari publici şi personal contractant, „învestiți (prin numire sau contract) pe o durată nedeterminată în posturile pe care le ocupă, dispunând, în condițiile legii, de stabilitate în funcție, conform Statutului funcționarilor publici, respectiv Codului muncii"[2]. În cadrul aparatului se întâlnesc funcții de conducere (de exemplu, directori) şi funcții de execuție, cum ar fi inspectori (de exemplu, inspector resurse umane), referenți, consilieri, contabili etc.;

– *organizarea* este stabilită prin organigramă, iar *funcționarea şi atribuțiile* sunt cuprinse în regulamentul de organizare şi funcționare a aparatului de specialitate al consiliului județean;

– toate compartimentele se găsesc în *relații de subordine în raport cu preşedintele consiliului județean*, autoritate care răspunde de buna funcționare a aparatului de specialitate, aşa cum se prevede la art. 103 alin. (1) din Legea nr. 215/2001. Prin dispoziție a preşedintelui consiliului județean, unele compartimente din cadrul aparatului propriu pot trece în coordonarea vicepreşedinților sau a altor persoane, în condițiile legii;

– personalul angajat răspunde, după caz, contravențional, administrativ, civil şi penal pentru faptele săvârşite şi modul de îndeplinire a sarcinilor care le revin, în condițiile legii.

Serviciile publice de interes județean sunt înființate prin hotărâre a consiliului județean[3] şi cuprind, de regulă, instituții, servicii publice, societăți şi regii autonome de interes județean. Organizarea şi funcționarea lor sunt stabilite printr-un regulament aprobat de consiliul județean, toate fiind subordonate acestei autorități a administrației publice. Consiliul județean numeşte, sancționează şi dispune suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condițiile legii, pentru conducătorii instituțiilor şi serviciilor publice de interes județean.

---

[1] A se vedea, de exemplu, Hotărârea Consiliului județean Galați nr. 366/2013 pentru aprobarea Regulamentului de organizare şi funcționare a aparatului de specialitate al Consiliului județean Galați.

[2] I. Santai, *op. cit.*, p. 356.

[3] A se vedea art. 91 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 215/2001.

Serviciile publice de interes județean desfășoară activități cu caracter permanent şi în interes general. Cele mai multe au calitatea de persoană juridică, atribuții proprii şi, în condițiile stabilite de lege, unele care au calitatea de persoană de drept public (spre exemplu, regiile autonome de interes județean care administrează bunuri din domeniul public sau prestează servicii publice referitoare la aceste bunuri) pot emite chiar şi acte administrative[1].

Prezentăm două exemple:

a) Direcțiile generale de asistență socială şi protecția copilului, instituții publice cu personalitate juridică, înființate în subordinea consiliilor județene, care asigură la nivel județean aplicarea politicilor şi strategiilor de asistență socială în domeniul protecției copilului, familiei, persoanelor singure, persoanelor vârstnice, persoanelor cu handicap, precum şi a oricăror persoane aflate în nevoie[2];

b) Direcțiile județene de evidența persoanelor, instituții publice de interes județean, cu personalitate juridică, organizate ca serviciu public comunitar de evidență a persoanelor, în subordinea consiliilor județene, constituite în temeiul O.G. nr. 84/2001[3].

§7. Prefectul şi instituția prefectului

7.1. Câteva aspecte de ordin istoric

Instituția prefectului are o veche tradiție la noi, regăsindu-se pe teritoriul Țărilor Române sub „denumiri diferite, cum ar fi: «ispravnicii de județe», «ispravnicii administratori», care erau numiți de Domn pe o perioadă de 3 ani, dintre doi candidați propuşi de Sfatul Administrativ, şi aveau atribuții administrative şi polițieneşti (prefectul poliției)"[4].

În latina medievală, termenul *præfectus* era utilizat pentru a indica diferite poziții administrative, militare, judiciare etc., de obicei împreună cu un termen vernacular precis (vernacular: indigen, propriu unei țări). Deoarece modelul de dezvoltare a celor două state feudale a fost cel al unei monarhii (domnii) centralizate, autoritare, administrația medievală românească a înregistrat atât o componentă centrală, cât şi una teritorială locală. Dregătoriile se află într-o legătură normală cu naşterea statelor medievale româneşti, acestea fiind la origine legate de necesitățile personale ale domnitorului şi ale curții sale: *stolnicul*, *paharnicul*, *spătarul*, *postelnicul*, *comisul*, *medelnicerul* etc. În secolele XV-XVI, aparatul central îşi măreşte numărul, prin includerea subordonaților marilor dregători în cadrul Divanului (organul legislativ), precum şi a boierilor de rang inferior care îndeplineau rolul de *grămătici* sau *dieci* ai unor mari dregători specializați (grămătici, dieci de vistierie, de jitniță etc.). Domnitorul putea delega un dregător cu o sarcină care intra în prerogativele altui dregător, acest lucru fiind posibil datorită faptului că atribuțiile dregătorilor nu beneficiau de un cadru strict delimitat[5]. În perioada premodernă, conducătorii administrațiilor de județ şi de ținut purtau denumirea de *ispravnici* (ulterior *cârmuitori*) în Țara Românească şi *ispravnici administratori* în Moldova. Ei erau aleşi de Domni pe o perioadă de 3 ani, dintr-un număr de 2 candidați propuşi pentru fiecare județ.

După Unirea Principatelor, prin *Legea pentru consiliile județene nr. 396/1864*, a fost prevăzută *instituția prefectului*. În conformitate cu prevederile acestei legi, prefectul era

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 213.
[2] H.G. nr. 1434/2004 privind atribuțiile şi Regulamentul-cadru de organizare şi funcționare ale Direcției generale de asistență socială şi protecția copilului, republicată (M. Of. nr. 547 din 21 iulie 2008).
[3] O.G. nr. 84/2001 privind înființarea, organizarea şi funcționarea serviciilor publice comunitare de evidență a persoanelor (M. Of. nr. 544 din 1 septembrie 2001), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 372/2002 (M. Of. nr. 447 din 26 iunie 2002), cu modificările şi completările ulterioare.
[4] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 343 şi urm.
[5] A se vedea, pentru alte detalii, http://www.anfp.gov.ro/, consultat la 4 decembrie 2015, ora 20,15.

considerat „cap al administrației județene", care „dirige toate lucrările acestei administrațiuni şi execută hotărârile consiliului județean"[1], şi „reprezentantul Guvernului pe lângă autoritățile locale". Principala atribuție a sa era „supravegherea legalității actelor adoptate de consiliul județean, de delegația permanentă a acestuia, dar şi a actelor consiliilor comunale"[2].

Simultan cu prefectul, legea a prevăzut şi înființarea funcției de *subprefect*, care era reprezentantul prefectului în conducerea plăşilor în care era împărțit județul[3].

În *doctrina interbelică*, prefectul era considerat capul administrației județene descentralizate, reprezentantul Guvernului în județ; în prima linie este reprezentantul local al puterii centrale şi numai în al doilea rând şeful administrației județene descentralizate; era numit prin decret, la propunerea ministrului de interne, motiv pentru care administrația județeană a fost mai puțin descentralizată decât administrația comunală[4].

Este interesant de precizat că legile dinainte de 1938 „l-au considerat pe prefect funcționar politic. Nu era recrutat din cadrele funcționarilor de carieră, ci numit dintre cetățeni (...), care să aibă o diplomă universitară, sau să fie ofițer superior etc." Abia prin Legea administrativă din 1938[5] s-a stabilit principiul că prefectul este funcționar de carieră, pentru că „administrația modernă este complicată. Ea pretinde cunoştințe şi experiență. Nu se mai poate administra numai cu bunul simț şi cu o minte sănătoasă. Administrația modernă este o ştiință şi o artă, astfel încât administratorii nu pot fi improvizați"[6].

Până în anul 1944, prin legislația adoptată s-au sporit atribuțiile prefectului. Avea drept de control şi supraveghere asupra serviciilor publice din județ, asista la şedințele consiliului județean, lua măsurile necesare pentru punerea în aplicare a hotărârilor consiliului județean, menținea legătura cu fiecare minister, el fiind sub ordinea directă a ministrului de interne[7].

Începând cu 1948, *instituția prefectului a fost desființată*, unele dintre atribuțiile prefecților fiind exercitate de preşedinții consiliilor populare județene, şefi ai partidului unic în județul respectiv şi care reprezentau în egală măsură puterea de stat şi puterea politică în fiecare județ[8].

Revenirea la instituția prefectului a avut loc după căderea regimului totalitar în decembrie 1989, când prin Legea nr. 5/1990 privind administrarea județelor, municipiilor, oraşelor şi comunelor până la organizarea de alegeri locale[9] s-a prevăzut înființarea prefecturii la nivelul fiecărui județ: „Prefecturile se organizează la nivelul județelor şi sunt compuse din: 1 prefect, 2 subprefecți, 1 secretar şi 7 membri" (art. 4).

Ulterior, Constituția şi legislația în domeniul administrației publice locale[10] „aveau să transforme prefectul într-o autoritate a administrației publice"[11]; ele „au reglementat instituția prefectului, văzut mai întâi ca o instituție politico-administrativă, iar după 1 ianuarie 2006 ca o funcție administrativă de carieră"[12].

---

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 858.
[2] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 344.
[3] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 858.
[4] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 169 şi urm.
[5] Este vorba despre Legea administrativă din 1938 (M. Of. nr. 187/1938); a se vedea E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 171.
[6] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 170 şi urm.
[7] Pentru alte detalii, a se vedea I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 344; V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 858; V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 495.
[8] A se vedea I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 344.
[9] M. Of. nr. 92 din 20 iulie 1990.
[10] Fosta Lege a administrației publice locale nr. 69/1991, republicată (M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996).
[11] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 496.
[12] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 345.

7.2. Instituția prefectului

Temeiul legal pentru prefect îl reprezintă art. 123 din Constituție și Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului[1].

Instituția prefectului este o instituție publică cu personalitate juridică, cu patrimoniu și buget propriu, așa cum prevede Legea nr. 340/2004 la art. 2 alin. (2), activitatea ei fiind finanțată de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Afacerilor Interne, și din alte surse legal constituite[2].

Rațiunea instituției prefectului trebuie căutată în necesitatea realizării unui echilibru între dimensiunile autonomiei locale recunoscute colectivităților teritoriale și exigențele principiului legalității[3]. De aceea, în toate țările democratice, la nivelul unității administrativ-teritoriale cu gradul cel mai mare de extensie, se află un reprezentant al statului, mai exact al executivului[4]. De regulă, chiar în Constituții sunt consacrate reglementări care privesc acest control și organul care îl exercită[5].

În România, reprezentantul Guvernului pe plan local este *prefectul*, numit de Guvern în fiecare județ și în municipiul București.

Sediul instituției prefectului, denumit *prefectură*, este fixat în municipiul reședință de județ, cu excepția celei pentru București și județul Ilfov – care își au sediul în capitala țării –, într-un imobil proprietate publică a statului, a județului sau a municipiului, după caz. Organizarea și funcționarea acestei instituții cu personalitate juridică sunt stabilite prin hotărâre a Guvernului[6], iar exercitarea drepturilor și asumarea obligațiilor civile ale instituției se realizează de prefect sau de o persoană anume desemnată prin ordin al acestuia, capacitatea juridică de drept public a instituției prefectului exercitându-se în exclusivitate de prefect[7].

În structura acestei instituții se găsesc: *prefectul, subprefecții, cancelaria prefectului, oficiul prefectural, colegiul prefectural, corpul de control al prefectului, servicii publice* (pentru eliberarea și evidența pașapoartelor, pentru permise conducere și înmatricularea vehiculelor) și *diverse alte compartimente*.

Legea prevede ca întreaga activitate a instituției prefectului să fie finanțată de la bugetul de stat, prin bugetul Ministerului Afacerilor Interne, din alte surse legal constituite, inclusiv din programe cu finanțare internațională (art. 7 din Legea nr. 340/2004).

Compartimentele desfășoară activități specifice care privesc, de exemplu, afacerile europene, controlul legalității, contenciosul administrativ, procesul electoral, relația cu autoritățile locale, serviciile publice deconcentrate, serviciile comunitare de utilități publice, informare, relații cu publicul, secretariat etc.[8] și se vor organiza, prin ordin al prefectului, în direcții, servicii, birouri, după caz. *Personalul angajat* cuprinde funcționari publici, funcționari publici cu statut special și personal contractual; angajarea, numirea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu (pentru funcționari) și a raporturilor de muncă (pentru cei cu contract) se fac prin ordin al prefectului, cu respectarea legii.

---

[1] Legea privind prefectul și instituția prefectului nr. 340/2004, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008), cu modificările și completările ulterioare.

[2] O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative (M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 71/2013 (M. Of. nr. 171 din 29 martie 2013).

[3] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 496.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 466.

[5] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 499. Pentru mai multe detalii referitoare la țările europene, a se va vedea p. 499 și urm.

[6] H.G. nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului (M. Of. nr. 363 din 26 aprilie 2006), cu modificările și completările ulterioare.

[7] A se vedea art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 340/2004.

[8] A se vedea Anexa nr. 1 (Structura-cadru de organizare a instituției prefectului) din H.G. nr. 460/2006.

Cancelaria prefectului este un compartiment distinct, unde îşi desfăşoară activitatea 4 funcţii de execuţie specifice: *directorul cancelariei*, un *consilier*, un *consultant* şi *secretarul cancelariei* [art. 30 alin. (2) din Legea nr. 340/2004]. *Personalul cancelariei* îşi desfăşoară activitatea în baza unui contract individual de muncă (doar pe durata exercitării funcţiei de înalt funcţionar public de către prefect) şi este numit sau eliberat din funcţie prin ordin al prefectului. Coordonatorul cancelariei este directorul, acesta răspunzând direct în faţa prefectului.

Cancelaria are o serie de atribuţii, cum ar fi: organizarea şedinţelor de lucru ale prefectului; organizarea întâlnirilor de lucru ale prefectului cu diverşi reprezentanţi locali (sindicate, patronate, societatea civilă, partide politice etc.); elaborarea sintezelor mass-media pentru informarea prefectului şi subprefecţilor; realizarea documentării pentru elaborarea de rapoarte ce trebuie înaintate de prefect; informarea opiniei publice privind activitatea prefectului etc. (a se vedea art. 8 din H.G. nr. 460/2006).

Oficiul prefectural se poate organiza prin ordin al prefectului, emis cu avizul ministerului tutelar – Ministerul Afacerilor Interne –, şi are atribuţii precum: documentare cu privire la starea generală economică, socială şi culturală din judeţ; acţiuni de îndrumare şi verificare a măsurilor întreprinse de primari; informarea prefectului cu privire la situaţiile deosebite care apar în zonă; asigurarea primirii şi înregistrării petiţiilor adresate prefectului etc. (a se vedea art. 10 din H.G. nr. 460/2006).

7.3. Prefectul şi subprefectul

7.3.1. Rolul şi locul prefectului

Prefectul este *reprezentantul Guvernului pe plan local* şi *conduce serviciile publice deconcentrate* ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale [art. 123 alin. (2) din Constituţie]. Prefectul poate ataca, în faţa instanţei de contencios administrativ, un act al consiliului judeţean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept [art. 123 alin. (5) din Constituţie].

În doctrină s-au susţinut două poziţii[1]:

a) prefectul este o autoritate a administraţiei publice locale şi

b) este o autoritate deconcentrată a Guvernului.

Prima opinie este argumentată prin includerea prevederilor constituţionale despre prefect în Secţiunea a 2-a, intitulată „Administraţia publică locală", din Capitolul V al Titlului III. Cea de-a doua este susţinută de cei mai mulţi autori prin aceea că prefectul este o „autoritate administrativă deconcentrată a Guvernului"[2], având „calitatea de reprezentant al Guvernului pe plan local"[3] şi fiind calificat ca „administraţie de stat în teritoriu, răspunzând principiului deconcentrării administrative"[4].

În calitate de reprezentant al statului pe plan local, prefectul:

a) răspunde de aplicarea politicii Guvernului în unităţile administrativ-teritoriale, acţionând pentru realizarea în judeţ, respectiv în municipiul Bucureşti a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi dispunând măsurile necesare pentru îndeplinirea lor[5];

b) asigură executarea actelor Guvernului, precum şi a celor ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate din subordinea Guvernului ori a ministerelor[6].

---

[1] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 233 şi urm.

[2] C. Manda, *op. cit.*, p. 171.

[3] I. Vida, *op. cit.*, p. 169.

[4] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 362.

[5] A se vedea art. 19 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 340/2004.

[6] A se vedea art. 30 alin. (2) din Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcţionarea Guvernului României şi a ministerelor, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008).

Acestea reprezintă un puternic argument pentru a se afirma că, în conformitate cu legislația în vigoare, prefectul are un *rol politic*. De asemenea, prevederile legale referitoare la prefect scot în evidență un *dublu rol administrativ* al acestuia:

a) conduce activitatea serviciilor publice deconcentrate și a celorlalte autorități ale administrației publice centrale de specialitate organizate în teritoriu. În această calitate, numește un reprezentant al instituției prefectului în comisia de concurs pentru ocuparea postului de conducător al unui serviciu public deconcentrat din județul respectiv; poate propune ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale măsuri pentru îmbunătățirea activității serviciilor publice deconcentrate, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale; poate propune sancționarea conducătorilor acestor servicii[1]; avizează proiectul de buget și situațiile financiare privind execuția bugetară, întocmite de serviciile publice deconcentrate[2];

b) supraveghează și verifică legalitatea actelor administrative emise de autoritățile administrației publice locale, numit în literatura de specialitate *control de tutelă administrativă*[3], aceasta reprezentând dreptul unui organ public de a supraveghea modul în care își desfășoară activitatea un alt subiect de drept, respectând legea. Cazul tipic este reprezentat de prefect care, în calitatea lui de reprezentant al Guvernului, veghează asupra legalității activității desfășurate de autoritățile autonome locale[4]. În conformitate cu prevederile constituționale menționate mai sus și cu cele ale art. 3 (intitulat „*Tutela administrativă*") din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004[5], în cazul în care se consideră că unele acte emise de autoritățile administrației publice locale – consilii locale și județene, primari și președinți ai consiliilor județene – sunt nelegale, atunci prefectul le poate ataca direct în contencios administrativ. Până la soluționarea cauzei, actul atacat în instanță este suspendat de drept.

Referitor la instituția tutelei administrative, Curtea Constituțională a arătat că aceasta își găsește consacrarea la nivel constituțional în art. 123 alin. (5) din Legea fundamentală, care stabilește că „Prefectul poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal. Actul atacat este suspendat de drept". În considerentele Deciziei nr. 137/1994, Curtea Constituțională a mai reținut că „într-un stat de drept este de neconceput ca un act ilegal al unei autorități locale să nu poată fi atacat în fața instanței judecătorești de către prefect, ca reprezentant al Guvernului, având în vedere misiunea fundamentală a Guvernului de a asigura executarea legilor". De aici decurge dreptul prefectului de a verifica legalitatea actelor administrative ale administrației publice și de a le ataca în fața instanței de contencios administrativ, ceea ce nu înlătură dreptul celorlalte persoane, fizice sau juridice, de a se adresa aceloraşi instanțe pentru a obține recunoașterea dreptului pretins sau a interesului legitim, anularea actului și repararea pagubei[6].

Potrivit unei alte decizii[7] a aceleiași Curți, numai prefectul, iar nu și primarul, are calitatea de a ataca în justiție actele ilegale ale consiliului local.

Pentru îndeplinirea rolului său, prefectul desfășoară o *activitate* care „trebuie privită în strânsă legătură cu regimul administrativ al autonomiei locale (...) și trebuie guvernată

[1] A se vedea art. 21 alin. (1) și (2) și art. 28 alin. (2) din Legea nr. 340/2004.
[2] În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 340/2004.
[3] Tutelă – administrare, control etc. exercitate asupra unei instituții, organizații etc. aflate în subordine, conf. *DEX 1975*, p. 983.
[4] V. Vedinaș, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *Dicționar de drept public. Drept constituțional și administrativ*, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 130.
[5] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.
[6] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 314/2005 (M. Of. nr. 649 din 2 august 2005).
[7] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 66/2004 (M. Of. nr. 235 din 17 martie 2004).

de principii clare, care să asigure respectarea drepturilor şi libertăților cetățenilor"[1]. De aceea, prin lege[2] s-a prevăzut ca această activitate să fie întemeiată pe câteva *principii*:

a) legalitate, imparțialitate şi obiectivitate;
b) transparență şi liber acces la informațiile de interes public;
c) eficiență;
d) responsabilitate;
e) profesionalizare;
f) orientare către cetățean.

7.3.2. Statutul prefectului şi al subprefectului

A îndeplini obligațiile care revin unui prefect presupune profesionalism, experiență şi pregătire administrativă[3], dar aceste calități nu sunt precizate în legile de după 1990, deşi doctrina interbelică[4] şi o parte din legislația vremii făceau asemenea aprecieri.

Prefecții şi subprefecții sunt *înalți funcționari publici*[5] şi, în conformitate cu prevederile Legii nr. 340/2004:

– *prefecții sunt numiți de Guvern* în fiecare județ şi în municipiul Bucureşti, la propunerea ministrului afacerilor interne[6], în urma selecției realizate prin concurs[7]. Până în anul 2006, funcția de prefect era considerată una de natură politică, numirea făcându-se, îndeosebi, pe criteriul fidelității față de un anumit partid politic, nu neapărat pe criterii de competență profesională. *Începând cu anul 2006, sub aspect formal, juridic, prefecții devin funcționari publici de carieră, urmând ca recrutarea acestora să se facă pe bază de concurs, cu respectarea criteriilor profesionale*[8];

– pentru aceasta, trebuie să îndeplinească în mod cumulativ *condițiile de bază pentru ocuparea unei funcții publice* (vârstă, domiciliu, cetățenie, cunoaşterea limbii române, sănătate etc. – conform art. 54 din Legea nr. 188/1999) şi pe *cele cerute pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici* (studii universitare de lungă durată, experiență profesională minim 5 ani în domeniul funcției publice, absolvire program de formare profesională pentru astfel de funcții, promovare concurs – aşa cum sunt prevăzute la art. 16 din aceeaşi lege). Numirea ca prefect, precum şi eliberarea din funcție se fac în baza unei hotărâri a Guvernului, după care acesta va depune jurământul [art. 62 alin. (6) din Statutul funcționarilor publici];

– *subprefecții sunt numiți de Guvern*[9], dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de lege, condiții similare cu cele cerute pentru prefect;

– prefectul funcționează în subordinea Guvernului şi în coordonarea primului-ministru. Ministerul Afacerilor Interne îndrumă şi controlează activitatea prefecților şi a instituției prefectului cu privire la exercitarea atribuțiilor prevăzute de lege[10]. Deci prefectul şi subprefectul se găsesc într-un *raport de subordonare față de Guvern*;

---

[1] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 345.
[2] A se vedea art. 5 din Legea nr. 340/2004.
[3] A se vedea E. Bălan, *op. cit.*, p. 99.
[4] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 171; autorul face trimitere la Legea administrativă din 1938 (M. Of. nr. 187/1938).
[5] Conform art. 10 din Legea nr. 340/2004 şi art. 12 lit. c) şi e) din Legea nr. 188/1999.
[6] A se vedea art. 123 alin. (1) din Constituție – „Guvernul numeşte un prefect în fiecare județ şi în municipiul Bucureşti", text reluat în art. 1 alin. (2) din Legea nr. 340/2004 (unde s-a introdus precizarea „la propunerea ministrului internelor şi reformei administrative" – actualmente ministrul afacerilor interne, *n.a.*), corelat cu art. 19 alin. (1) lit. a) şi art. 12 lit. c) din Legea nr. 188/1999, din care rezultă că numirea prefectului se face de Guvern.
[7] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 345.
[8] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 279-280.
[9] A se vedea art. 19 alin. (1) lit. a) corelat cu art. 12 lit. e) din Legea nr. 188/1999.
[10] A se vedea art. 1 din O.U.G. nr. 96/2012.

– nu au dreptul la grevă și la înființarea de organizații sindicale proprii [art. 13 și art. 14 din Legea nr. 340/2004];

– nu pot fi membri ai niciunui partid politic sau ai unei organizații care are un regim juridic similar cu cel al partidelor politice[1]. În cazul nerespectării acestei dispoziții legale (art. 17), se aplică sancțiunea destituirii din funcția publică respectivă;

– primesc onoruri militare, în conformitate cu regulamentele specifice, cu ocazia ceremoniilor militare organizate la nivelul județului;

– trebuie să informeze Ministerul Afacerilor Interne când călătoresc în afara județului în care dețin funcția de prefect;

– beneficiază de o locuință de serviciu în municipiul reședință de județ în care au fost numiți, dacă nu dețin una în proprietate personală în acea localitate; primesc o indemnizație de instalare, cheltuieli de transport și li se asigură chiria, din bugetul prefecturii, pe toată durata exercitării funcției;

– între prefecți și autoritățile administrației publice locale *nu există raporturi de subordonare*. Prevederea din Constituție [a se vedea art. 123 alin. (4)] este reluată identic în art. 11 din Legea nr. 340/2004. Pentru ducerea la îndeplinire a sarcinilor celor două părți în discuție, trebuie ca între ele să se creeze *raporturi de colaborare, de cooperare, fără ingerințe în activitatea celuilalt*;

– de asemenea, prin preluarea unor atribuții delegate de miniștrii cu privire la coordonarea activității serviciilor publice deconcentrate din subordinea lor[2], prefectul este reprezentantul fiecărui minister în teritoriu;

– li se aplică Statutul funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999) și sunt salarizați conform legislației în vigoare aplicabile bugetarilor din România.

Referitor la *incompatibilități și conflictul de interese*, pentru prefect și subprefect s-au prevăzut în Legea nr. 161/2003[3] o serie de *incompatibilități*, astfel că aceștia nu pot avea calitatea de: deputat sau senator; primar și viceprimar, primar general și viceprimar al municipiului București; președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice; consilier local sau consilier județean; reprezentant profesional salarizat în cadrul organizațiilor cu scop comercial; președinte sau secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990 menționate anterior; manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; profesionist; membru al unui grup de interes economic; reprezentant al unui stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Prin excepție față de toate acestea, ei pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice.

---

[1] Cu toate acestea, raportat la nevoia de profesionalizare a categoriei prefecților și subprefecților, se constată dificultatea actuală de a realiza acest lucru din cauza deselor schimbări în funcție (având la bază criterii politice). O analiză arată că, în ultimii 7 ani, peste 140 de prefecți și subprefecți au trecut prin această funcție publică. Acest lucru reflectă, în fapt, o profundă instabilitate în exercitarea funcțiilor (spre deosebire de dispozițiile legale ce impun aplicarea principiului stabilității), incapacitatea administrativă de susținere a continuității în exercitarea funcției de reprezentare a Guvernului în teritoriu, precum și lipsa valorificării corespunzătoare a competențelor și experienței persoanelor numite în respectivele funcții. Pentru detalii, a se vedea *Propunere de politică publică privind statutul prefectului și subprefectului. Clarificarea statutului, rolului și atribuțiilor prefectului în sensul creșterii eficienței reprezentării Guvernului la nivel local*, http://www.anfp.gov.ro/, consultat la 3 decembrie 2015, ora 21,00.

[2] A se vedea art. 1 alin. (4) din Legea nr. 340/2004.

[3] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

În ceea ce priveşte *conflictul de interese*, aceeaşi lege, la art. 72, prevede că prefectul ori subprefectul este obligat să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I. Aceste obligații nu privesc emiterea, aprobarea sau adoptarea actelor normative.

Încălcarea obligațiilor cu privire la actele emise constituie *abatere administrativă*, dacă nu este o faptă mai gravă, potrivit legii, iar actele administrative emise sau actele juridice încheiate prin încălcarea obligațiilor prevăzute sunt lovite de *nulitate absolută* (art. 73 din Legea nr. 161/2003).

În privința *statutului*, pot fi remarcate câteva aspecte:

– tendința de profesionalizare a prefectului, ca, de altfel, şi a subprefectului (ei fiind caracterizați ca funcționari publici), a făcut să se includă în Legea nr. 340/2004 cerința ca aceştia să nu poată fi membri ai unui partid sau ai unei organizații cu caracter similar unui partid. Însă prevederile constituționale şi cele legale scot în evidență faptul că *prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local*, Guvern care primeşte votul de încredere din partea Parlamentului pentru programul său politic; ca atare, prefectul este un reprezentant politic, deci cele două prevederi intră în contradicție[1];

– la schimbarea Guvernului sunt schimbați şi prefecții;

– referitor la rolul şi statutul prefectului, în doctrină s-a exprimat ideea că „putem califica funcția prefectului ca fiind mai degrabă una *politică*, aflată la voința puterii executive, decât una profesională"[2]. „Deşi funcționar public, prefectul rămâne subordonat politic guvernului în funcție"[3].

În aceste condiții, se conturează ideea că în continuare se va pune accent pe calitățile politice ale prefectului, pe loialitatea lui față de Guvern, iar dominanta rolului său va fi politicul, deşi, din punct de vedere juridic, el este funcționar public de carieră (cuprins de Legea nr. 188/1999 în categoria înalților funcționari publici). Statutul de funcționar public s-ar putea aplica în mod real numai după schimbarea modului cum este văzut prefectul în Constituție şi în legislația dedicată.

7.3.3. Atribuțiile prefectului

Inițial, acestea au fost prevăzute într-un capitol din Legea administrației publice locale nr. 69/1991, după care, în decembrie 1991, a intrat în vigoare Legea fundamentală, care

---

[1] A se vedea un punct de vedere similar la D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 364.

[2] „În realitate nu există o administrație publică pură şi simplă, ci un complex sistem politico-administrativ. Mai precis, conducerea administrației publice se situează în zona de interferență dintre sistemul administrativ şi cel politic. Deci conducerea administrației, cel puțin la nivelurile superioare, aparține oamenilor politici. Leacul (pentru problemele din administrație – *n.a.*) (...) este voința politică înfăptuită de personalități politice carismatice, competente, oneste, credibile, care să acționeze cu adevărat şi cu tenacitate pentru impunerea interesului public, cu respectarea intereselor individuale legitime. În momentul de față este nevoie de o intervenție chirurgicală inteligentă, fundamentată ştiințific, pentru eliminarea acestui fenomen". Din interviul cu Liviu Coman-Kund, fost expert al Avocatului Poporului, Biroul teritorial Galați, cadru didactic al Facultății de Ştiințe Juridice, Sociale şi Politice Galați, citat preluat din http://www.vremeanoua.ro/, consultat la 4 decembrie 2015, ora 21,30. O părere similară apare şi în alt material, denumit *La sélection des ressources humaines – aspects théoriques et pratiques*, aparținând, de asemenea, profesorului Liviu Coman-Kund şi susținut în cadrul Conferinței internaționale „Exploration, education and progress in the third millennium", Galați, 20-21 aprilie 2012, vol. II, nr. 4/2012, Galați University Press, p. 25, http://www.drept.ugal.ro/documente/international_conferinta/2012/Volum%20Conferinta%20AP%202012.pdf. „Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției preciza că prefecții şi subprefecții urmau să treacă în categoria înalților funcționari publici, cărora le este interzis să facă parte din partide politice. Prefecții şi subprefecții aflați pe funcții, numiți politic, urmau să devină înalți funcționari publici, dacă renunțau la calitatea de membru de partid şi promovau un examen de atestare pe post".

[3] E. Bălan, *op. cit.*, p. 99 şi urm.

a prevăzut în mod expres [la art. 122 alin. (3), care a devenit, după revizuire şi republicare, art. 123 alin. (3)] că atribuțiile prefectului se stabilesc prin *lege organică*. O astfel de calitate a avut-o Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale (care a înlocuit Legea nr. 69/1991), în care, la art. 26 şi art. 27 şi apoi la Capitolul VIII (art. 130-144), se făcea referire la prefect şi atribuțiile lui. Ulterior, prin adoptarea Legii nr. 340/2004 privind prefectul, atribuțiile acestuia au fost cuprinse în această reglementare specifică.

În prezent, în art. 19 din Legea nr. 340/2004 sunt prevăzute o serie de atribuții pentru prefect:

a) asigură, la nivelul județului sau, după caz, al municipiului Bucureşti, aplicarea şi respectarea Constituției, a legilor, a ordonanțelor şi a hotărârilor Guvernului, a celorlalte acte normative, precum şi a ordinii publice;

b) acționează pentru realizarea în județ, respectiv în municipiul Bucureşti a obiectivelor cuprinse în Programul de guvernare şi dispune măsurile necesare pentru îndeplinirea lor, în conformitate cu competențele şi atribuțiile ce îi revin, potrivit legii;

c) acționează pentru menținerea climatului de pace socială şi a unei comunicări permanente cu toate nivelurile instituționale şi sociale, acordând o atenție constantă prevenirii tensiunilor sociale;

d) colaborează cu autoritățile administrației publice locale pentru determinarea priorităților de dezvoltare teritorială;

e) verifică legalitatea actelor administrative ale consiliului județean, ale consiliului local sau ale primarului;

f) asigură, împreună cu autoritățile şi organele abilitate, ducerea la îndeplinire, în condițiile stabilite prin lege, a măsurilor de pregătire şi intervenție pentru situații de urgență;

g) dispune, în calitate de preşedinte al Comitetului județean pentru situații de urgență, măsurile care se impun pentru prevenirea şi gestionarea acestora şi foloseşte în acest sens sumele special prevăzute în bugetul propriu cu o asemenea destinație;

h) utilizează, în calitate de şef al protecției civile, fondurile special alocate de la bugetul de stat şi baza logistică de intervenție în situații de criză, în scopul desfăşurării în bune condiții a acestei activități;

i) dispune măsurile corespunzătoare pentru prevenirea infracțiunilor şi apărarea drepturilor şi a siguranței cetățenilor, prin organele legal abilitate;

j) asigură realizarea planului de măsuri pentru integrare europeană;

k) dispune măsuri de aplicare a politicilor naționale hotărâte de Guvern şi a politicilor de integrare europeană;

l) hotărăşte, în condițiile legii, cooperarea sau asocierea cu instituții similare din țară şi din străinătate, în vederea promovării intereselor comune;

m) asigură folosirea, în condițiile legii, a limbii materne în raporturile dintre cetățenii aparținând minorităților naționale şi serviciile publice deconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care aceştia au o pondere de peste 20%;

n) îndeplineşte şi alte atribuții prevăzute de lege şi de celelalte acte normative, precum şi însărcinările stabilite de Guvern. De exemplu, miniştrii şi conducătorii celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului pot delega prefectului unele dintre atribuțiile lor de conducere şi control cu privire la activitatea serviciilor publice deconcentrate din subordine [art. 1 alin. (4) din Legea nr. 340/2004].

O remarcă: prerogativa stabilită în art. 123 alin. (2) din Constituție nu a mai fost reluată de lege la capitolul dedicat atribuțiilor prefectului, fiind considerată ca atribuție implicită.

Referitor la atribuția de *verificare a legalității actelor administrative*[1], sunt necesare trei analize:

[1] Tutela administrativă prevede faptul că, pentru actele prevăzute de lege, autoritatea locală care urmează să le adopte sau să le emită trebuie să aibă „acordul probabil" al organului de tutelă prevăzut de lege. Autoritățile administrației publice locale au obligația să comunice prefectului actele adoptate, iar prefectul are obligația

a) Prima se referă la faptul dacă şi *actele emise de preşedintele consiliului judeţean se supun acestui control.* O astfel de întrebare este generată de omiterea acestora din conţinutul prevederilor actuale, ele neregăsindu-se enumerate nici în Constituţie [art. 123 alin. (5)], nici în reglementarea privind prefectul şi instituţia prefectului [art. 19 alin. (1) lit. e)], ambele menţionând explicit numai *actele administrative ale consiliului judeţean, ale consiliului local sau ale primarului.* De asemenea, după cum se vede din prevederile art. 3 (intitulat „Tutela administrativă"[1]) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 – de altfel singura reglementare prin care tutela administrativă a fost recunoscută legal –, şi această reglementare referă la modul general „*actele emise de autorităţile administraţiei publice locale*" pe care prefectul le poate ataca *direct* în contencios administrativ dacă le consideră nelegale.

Dar, ţinând cont că:

– preşedintele consiliului judeţean este recunoscut ca *autoritate executivă* chiar de Legea administraţiei publice locale [a se vedea art. 1 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 215/2001], aşa cum am mai precizat, de altfel, şi anterior, şi

– Legea contenciosului administrativ se referă în general la „actele emise de autorităţile administraţiei publice locale" pe care prefectul le poate ataca în contencios administrativ dacă le consideră nelegale,

atunci se poate trage concluzia că aici *sunt incluse şi cele emise de preşedintele consiliului judeţean*[2].

b) O a doua analiză se referă la *actele exceptate de la atacarea în contencios administrativ.* Pentru aceasta, vom trece în revistă prevederile specifice, după cum urmează:

– în forma iniţială a Legii nr. 215/2001 (care a înlocuit Legea nr. 69/1991), în grupul actelor care puteau fi aduse în faţa instanţei de contencios administrativ nu au mai apărut ca exceptate cele de gestiune curentă;

– actualmente, prin Decizia nr. 11/2015[3], Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept, în interpretarea dispoziţiilor art. 3 din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, coroborate cu dispoziţiile art. 63 alin. (5) lit. e) şi art. 115 alin. (2) din Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001, ale art. 19 alin. (1) lit. a) şi lit. e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului şi ale art. 123 alin. (5) din Constituţie, a stabilit că „prefectului îi este recunoscut dreptul de a ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele administrative emise de autorităţile administraţiei publice locale, în înţelesul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. c) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004", precizându-se în motivare că „toate celelalte acte ale autorităţilor administraţiei publice locale (cum sunt, de exemplu, cele aferente unor raporturi juridice civile ori de muncă) încheiate în cadrul unor raporturi juridice aparţinând altor ramuri de drept excedează dreptului şi contenciosului administrativ;

---

să se pronunţe asupra legalităţii lor. Aceste acte nu intră în vigoare până când prefectul nu se pronunţă cu privire la legalitatea lor, deci poziţia prefectului apare ca un „acord probabil" – R. Voinea, *Tutela administrativă exercitată de prefect*, în R.S.J. 2005, p. 158.

[1] Art. 3 din Legea nr. 554/2004: „Tutela administrativă. (1) Prefectul poate ataca direct în faţa instanţei de contencios administrativ actele emise de autorităţile administraţiei publice locale, dacă le consideră nelegale; acţiunea se formulează în termenul prevăzut la art. 11 alin. (1), care începe să curgă de la momentul comunicării actului către prefect şi în condiţiile prevăzute de prezenta lege. Acţiunea introdusă de prefect este scutită de taxa de timbru. (2) Agenţia Naţională a Funcţionarilor Publici poate ataca în faţa instanţei de contencios administrativ actele autorităţilor publice centrale şi locale prin care se încalcă legislaţia privind funcţia publică, în condiţiile prezentei legi şi ale Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată. (3) Până la soluţionarea cauzei, actul atacat potrivit alin. (1) şi (2) este suspendat de drept".

[2] Pentru o opinie similară, a se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 368.

[3] M. Of. nr. 501 din 8 iulie 2015.

– în privința acestor acte încheiate sau emise de autoritățile administrației publice locale sunt aplicabile reglementările specifice de drept substanțial şi procedural, iar nu dreptul comun în materia contenciosului administrativ, căruia i se circumscrie instituția juridică a tutelei administrative".

c) În doctrină[1] se consideră necesar ca în Legea nr. 340/2004 dedicată prefectului să fie cuprinse:

– un articol care să reia integral art. 123 alin. (5) din Constituție, aşa cum s-a procedat şi în cazul altor legi care au preluat integral prevederi constituționale de referință;

– un articol care să cuprindă textele care stabilesc condițiile controlului de legalitate exercitat de prefect asupra actelor administrației publice locale [acum fiind cuprinse la alin. (1) şi (3) ale art. 3, intitulat „Tutela administrativă", din Legea nr. 554/2004];

– în mod explicit denumirea de *„tutelă administrativă"* pentru acest control de legalitate dat în atribuțiile prefectului.

De asemenea, cu privire la acest mod de atacare a actelor administrative şi la termenul de introducere a acțiunii la instanța de contencios administrativ s-a pronunțat şi Curtea Constituțională:

– „într-un stat de drept este de neconceput ca un act ilegal al unei autorități locale să nu poată fi atacat în fața instanței judecătoreşti de către prefect, ca reprezentant al Guvernului, având în vedere misiunea fundamentală a Guvernului de a asigura executarea legilor", dar a fost considerat ca neconstituțional termenul de 15 zile[2];

– „stabilirea unui termen de decădere pentru introducerea acțiunii de către prefect la instanța de contencios administrativ, în scopul desființării actului pe care îl consideră ilegal, nu constituie o limitare a prerogativelor sale de tutelă administrativă; (...) prin stabilirea unor termene de decădere pentru introducerea acțiunii în contencios administrativ de către prefect, se asigură stabilitatea raporturilor juridice izvorâte din aceste acte şi, implicit, siguranța juridică a cetățenilor care sunt părți în aceste raporturi juridice"[3].

7.3.4. Atribuțiile subprefectului

În activitatea sa, prefectul este ajutat de 2 subprefecți (prin excepție, în municipiul Bucureşti sunt 3 subprefecți[4]), atribuțiile acestor colaboratori fiind cuprinse, în conformitate cu prevederile legii, într-o hotărâre a Guvernului[5]. Reglementarea prevede două categorii de atribuții:

a) atribuții care privesc exercitarea, în numele prefectului, a conducerii serviciilor publice (cu titlu de exemplu: analizarea activității desfăşurate de serviciile publice deconcentrate şi de serviciile publice comunitare; examinarea, împreună cu conducătorii serviciilor publice deconcentrate şi cu autoritățile administrației publice locale, a stadiului de execuție a unor lucrări şi acțiuni care se derulează în comun; consultarea conducătorilor serviciilor publice deconcentrate cu privire la ordinele prefectului prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate, potrivit legii; examinarea proiectelor bugetelor, precum şi a situațiilor financiare privind execuția bugetară întocmite de serviciile publice deconcentrate, conform procedurii stabilite, după caz, prin ordin al ministrului ori al conducătorului organului administrației publice centrale organizat la nivelul unităților administrativ-teritoriale, în vederea emiterii avizului prefectului; întocmirea proiectului de organizare şi funcționare

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 251.
[2] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 137/1994 (M. Of. nr. 23 din 2 februarie 1995).
[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 66/1999 (M. Of. nr. 308 din 30 iunie 1999).
[4] A se vedea art. 9 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 340/2004.
[5] Actualmente, atribuțiile subprefecților sunt grupate în art. 2 din H.G. nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului.

a instituției prefectului şi a regulamentului de funcționare a colegiului prefectural, cu respectarea prevederilor regulamentului-cadru etc.);

b) atribuții cu privire la conducerea operativă a instituției prefectului (de exemplu, asigurarea conducerii operative a instituției prefectului, cu excepția cancelariei prefectului; elaborarea proiectului regulamentului pe care îl supune spre aprobare prefectului; asigurarea elaborării proiectului ordinului prefectului privind înființarea şi organizarea oficiilor prefecturale şi transmiterea acestuia către Ministerul Afacerilor Interne; asigurarea transmiterii către persoanele interesate a ordinelor prefectului cu caracter individual; primirea, distribuirea corespondenței şi urmărirea rezolvării acesteia în termenul legal; elaborarea de studii şi rapoarte cu privire la aplicarea actelor normative în vigoare, pe care le prezintă prefectului, etc.).

Repartizarea atribuțiilor pentru fiecare subprefect, precum şi preluarea atribuțiilor acestuia în cazul în care lipseşte se fac prin ordin al prefectului, aşa cum se prevede la art. 3 din H.G. nr. 460/2006. De asemenea, ordinele prefectului sunt contrasemnate de către subprefectul care are sarcina de a le pune în aplicare.

7.3.5. Actele prefectului

Actele emise de prefect, în condițiile legii, sunt *ordine*. În conformitate cu prevederile art. 26 alin. (1) din Legea nr. 340/2004, aceste ordine „pot avea caracter normativ sau individual, fiind acte administrative (de putere)"[1] pentru care legea menționată, în art. 26-29, a stabilit câteva reguli:

a) ordinele prin care se stabilesc măsuri cu caracter tehnic sau de specialitate au un regim special. Ele pot fi emise după consultarea conducătorului serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, organizate la nivelul unităților administrativ-teritoriale. Se apreciază ca oportună ideea de a se înlocui pe viitor consultarea cu emiterea unui aviz sau acord[2].

De asemenea, ele sunt comunicate conducătorului instituției ierarhic superioare serviciului public deconcentrat şi ministerele sau celelalte organe ale administrației publice centrale pot propune Guvernului măsuri de anulare a ordinelor emise de prefect, dacă le consideră nelegale;

b) toate *ordinele cu caracter normativ* emise se publică, potrivit legii, şi devin executorii numai după ce au fost aduse la cunoştință publică;

c) ordinele cu caracter normativ se comunică de îndată Ministerului Afacerilor Interne, care poate propune Guvernului anularea lor, dacă le consideră nelegale sau netemeinice;

d) ordinele cu caracter individual devin executorii de la data comunicării către persoanele interesate;

e) ordinele emise de prefect în calitate de președinte al Comitetului județean pentru situații de urgență produc efecte juridice de la data aducerii lor la cunoştință şi sunt executorii;

f) ordinele sunt *contrasemnate* de subprefectul care are sarcina de a le pune în aplicare[3].

Ministerele şi celelalte organe ale administrației publice centrale sunt obligate să comunice de îndată prefecților actele cu caracter normativ emise în domeniul de activitate al serviciilor publice deconcentrate.

Şi actele prefectului pot fi atacate în fața instanței de contencios administrativ, dacă vatămă drepturi recunoscute legal celor astfel vătămați, inclusiv interese legitime[4].

---

[1] I. Santai, *op. cit.*, p. 397.

[2] I. Nicola, *Drept administrativ*, Ed. Universității „Lucian Blaga" din Sibiu, 2007, *apud* V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 505.

[3] Art. 2 alin. (3) din H.G. nr. 460/2004.

[4] I. Santai, *op. cit.*, p. 398.

7.3.6. Răspunderea prefectului și a subprefecților

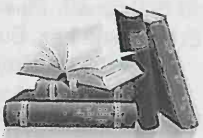
Prefectul şi subprefectul răspund, după caz, *disciplinar*, *administrativ*, *civil* sau *penal* pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuțiilor ce le revin, în condițiile legii (art. 18 din Legea nr. 340/2004). Sancțiunile disciplinare şi răspunderile prefecților şi subprefecților, ca înalți funcționari publici, se regăsesc în Capitolul VIII din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată, unde se reglementează:

– *abaterile disciplinare* şi sancțiunile aplicate (care merg de la mustrare scrisă la destituirea din funcția publică);

– *răspunderea contravențională*, care se angajează în cazul în care aceştia au săvârşit o contravenție în timpul şi în legătură cu sarcinile de serviciu;

– angajarea *răspunderii civile* pentru diverse pagube produse;

răspunderea pentru infracțiunile săvârşite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă (care se angajează potrivit legii penale).



Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Ioan Alexandru, *Politică, administrație şi justiție*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Ioan Alexandru (coord.), *Dreptul administrativ în Uniunea Europeană, Drept administrativ comparat*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Jean-Bernard Auby, *La décentralisation et le droit*, L.G.D.J, Paris, 2006;

Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Emil Bălan, *Drept administrativ şi procedură administrativă*, Ed. Universitară, Bucureşti, 2002;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Liviu Coman-Kund, *Administrația publică de nivel intermediar în dreptul comparat şi în dreptul românesc*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2005;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;

Ion Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale – în dreptul român şi în dreptul comparat*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2006;

Ion Deleanu, *Instituții şi proceduri constituționale*, vol. II, Ed. Servo-Sat, Arad, 1998;

Ion Diaconu, *Minoritățile – identitate, egalitate*, Institutul Român pentru Drepturile Omului, Bucureşti, 1998;

Tudor Drăganu, *Drept constituțional şi instituții politice. Tratat elementar*, vol. II, Ed. Lumina Tipo, Bucureşti, 2008;

George Gîrleşteanu, *Organizarea generală a administrației*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011;

Manuel Guțan, *Istoria administrației publice*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2006;

Romulus Ionescu, *Drept administrativ*, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 1970;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Avan Lang, G. Gondouin, V. Inserguet-Brisset, *Dictionnaire de droit administratif*, 2e éd., Ed. Dalloz, Armand Collin, Paris, 1999;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2007;

Ioan Muraru, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Actami, București, 1997;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934;

Vasilica Negruț, *Drept administrativ*, ediție revăzută și adăugită, Ed. Lumina Lex, București, 2004;

Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, București, 1998;

Mihai T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, Ed. Cerma, București, 1992;

Anton Parlagi, *Teoria administrației publice. Curs*, Universitatea „Nicolae Titulescu", București, 2008;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009;

Eugen Popa, *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2002;

Corneliu Liviu Popescu, *Autonomia locală și integrarea europeană*, Ed. All Beck, București, 1999;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002;

Ioan Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;

Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1935;

Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", București, 1929;

Tudorel Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, București, 2011;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010;

Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014;

Michael Verpeaux, *Droit des collectivités territoriales*, P.U.F., Paris, 2005;

Ion Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994;

Mădălina Voican, Raluca Camelia Voinea, *Drept administrativ. Partea generală. Caiet de seminarii*, Ed. C.H. Beck, București, 2009;

II. Articole și studii de specialitate, teze de doctorat (manuscris sau rezumat)

Dana Apostol Tofan, *Organizarea administrației publice românești în context european*, în S.D.R. nr. 1-2/2008;

Dan Balica, *Administratorul public în sistemul administrativ românesc*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2 (22)/2008;

Voicu Bara, Ștefan Șuta, *Subsidiaritatea și autonomia locală – principii de organizare administrativă*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(4)/2000;

Eduard Călinoiu, *Dinamica juridică a reformei administrației publice din România*, în Buletin de informare legislativă nr. 2/2015;

Liviu Coman-Kund, *La sélection des ressources humaines – aspects théoriques et pratiques*, în volumul Conferinței internaționale „Exploration, education and progress in the third millennium", Galați, 20-21 aprilie 2012, vol. II, nr. 4/2012;

Dacian Cosmin Dragoș, *O scurtă teorie generală a recursului administrativ din perspectiva dreptului comparat*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2(5)/2000;

George Gîrleșteanu, Lavinia Smarandache, *Descentralizarea și autonomia locală în sistemul de drept român*, în R.S.J. nr. 2/2009;

Cezar Corneliu Manda, *Autonomia locală și protecția juridică a drepturilor minorităților naționale în România – explicații și delimitări conceptuale*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(28)/2011;

Daniela Elena Popa, *Mecanisme administrative şi economice de evaluare a performanței serviciilor publice locale*, teză de doctorat, SNSPA, Bucureşti, 2012, http://doctorat.snspa.ro/sites/default/files/doctorat/DANIELA%20POPA/rezumat-ro-POPA%20DANIELA.pdf;

Mircea Preda, *Actuala organizare administrativ-teritorială a României este oare perimată?*, în Buletin de informare legislativă nr. 4/2007;

Mircea Preda, *Deconcentrarea serviciilor publice, un concept constituțional nou pentru administrația publică*, în Buletin de informare legislativă nr. 1/2004;

Raluca Voinea, *Tutela administrativă exercitată de prefect*, în R.S.J., 2005.

III. Legislație

Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007);

Lege nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008);

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali (M. Of. nr. 912 7 octombrie 2004);

Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006 (M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006);

Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale (M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015);

O.G. nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale (M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 673/2002 (M. Of. nr. 953 din 24 decembrie 2002);

O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale şi pentru modificarea unor acte normative (M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 71/2013 (M. Of. nr. 171 din 29 martie 2013);

H.G. nr. 460/2006 pentru aplicarea unor prevederi ale Legii nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului (M. Of. nr. 363 din 26 aprilie 2006).

IV. Jurisprudență

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza *Buscarini şi alții c. San Marino*, Hotărârea Marii Camere din 18 februarie 1999, www.echr.coe.int.

V. Site-uri utile

http://doctorat.snspa.ro;
www.anfp.gov.ro;
www.drept.ugal.ro;
www.vremeanoua.ro.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Administrația publică locală în România – Partea a II-a

TEMA 10

§1. Despre administrația comunală

În ceea ce priveşte organizarea unor autorități ale administrației locale într-o formă incipientă, izvoarele istorice din secolul al XV-lea ne vorbesc despre *cneji* în înțelesul de stăpâni şi judecători ai satelor respective. În tot acest veac şi în cel următor, ei şi-au păstrat atribuțiunile judecătoreşti şi pe cele administrative; făceau poliția satului, cisluirea, respectiv repartizarea dărilor şi a sarcinilor şi hotărau ce tineri urmau să plece la oaste. În unele dintre atribuțiunile lor îi găsim ajutați de *bătrânii satului*[1].

Din epoca feudală sunt cunoscute *satele libere* (locuite de moşneni în Muntenia şi răzeşi în Moldova), *satele domneşti* (proprietate domnească), *satele boiereşti* (proprietate boierească), *satele mânăstireşti* (danii făcute de Domni mânăstirilor) şi *satele sub ascultarea oraşelor*. De asemenea, sunt atestate *oraşele*: *oraşe proprietate domnească* şi *oraşe libere* (acestea din urmă se bucurau de o oarecare autonomie. Ele aveau patrimoniu propriu şi organe proprii, pe şoltuz în Moldova şi pe județ în Muntenia, asistat de doisprezece pârgari, care formau un sfat, un consiliu)[2].

Abia în prima parte a secolului al XIX-lea, prin *Regulamentele Organice*, amintite şi în temele precedente, se întrevede o sporită atenție pentru „organizarea administrațiunii Principatelor Române, prin atenția deosebită ce i-au dat şi prin normele de drept ce ele au precizat"[3].

Autoritatea comunală era reprezentată prin *sfatul orăşenesc*, ales de locuitori bărbați majori de 25 ani şi posedând o anumită avere. Atribuțiunile sfatului orăşenesc privesc numai economia oraşului, iar actele sale erau supuse tutelei, care era excesivă[4]. Aceste sfaturi orăşeneşti sunt *primele organe colegiale de administrare a treburilor comunale*, întâlnite însă numai în comunele urbane. În continuare, satele erau „considerate numai ca izvoare permanente de venituri pentru centru, dar au primit un minim de organizare administrativă. Conducerea lor a fost încredințată unei comisiuni compuse din 6 săteni aleşi dintre cei mai cinstiți şi mai în vârstă, la care se adăugau preotul satului sau proprietarul local ori îngrijitorul moşiei aceluia. Funcțiunile acestei comisiuni erau anuale"[5].

Acest mod de organizare instituit prin Regulamentele Organice a fost schimbat radical prin adoptarea *Legii comunale nr. 394/1864*, reglementare care împarte comunele în *comune rurale* (compuse din unul sau mai multe sate ori cătune) şi *comune urbane* (adică oraşe sau orăşele). Legea le recunoaşte tuturor comunelor personalitatea juridică şi le dă ca organe proprii *primarul* şi *consiliul comunal*. De asemenea, „desființează definitiv orice deosebire între oraşe sau sate libere şi oraşe sau sate proprietatea cuiva"[6].

---

[1] A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1935, p. 301.

[2] A se vedea E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 154.

[3] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 306.

[4] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934, p. 617.

[5] A se vedea A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. II, p. 310 şi urm.

[6] E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 154.

Conform acestei legi, amintită şi în tema precedentă, *consiliul comunal* era ales direct de adunarea alegătorilor comunali o dată la patru ani în comunele urbane (consilierii fiind reînnoiți pe jumătate prin tragere la sorți din doi în doi ani) şi, respectiv, o dată la doi ani în cele rurale (reînnoindu-se doar o treime, dar în fiecare an). Se întrunea, de regulă, o dată pe lună în şedințe ordinare şi ori de câte ori era nevoie în şedințe extraordinare. *Primarul* era singurul însărcinat cu administrarea comunei. Cei din comunele rurale erau aleşi de alegătorii comunei odată cu membrii consiliului şi apoi erau aprobați de prefecți, iar cei din comunele urbane se alegeau de către Domn dintre cei trei consilieri care aveau cele mai multe voturi. În activitatea sa, primarul era sprijinit de unu până la şase ajutoare (în funcție de numărul de locuitori). Este de reținut faptul că primarul era considerat prin lege *delegat al administrației centrale care se află sub autoritatea Guvernului*, postură în care era însărcinat cu supravegherea poliției, menținerea ordinii publice, luarea măsurilor de bunăstare a locuitorilor şi orice alte îndatoriri prevăzute de lege. În afară de acestea, el avea o serie de atribuțiuni specifice acelora care erau aleşi în capul unei comune.

Modificările ulterioare la această lege s-au referit la diverse aspecte (de exemplu, modificarea atribuțiilor unor autorități), dar organizarea şi funcționarea organelor administrației publice comunale s-au menținut, astfel cum au fost instituite prin legea din 1864, până la anul 1925, când a fost adoptată *Legea pentru unificarea administrativă*[1], prin intermediul căreia s-au pus bazele uniformizării administrației în toate provinciile româneşti care s-au unit de bunăvoie în 1918 cu Regatul României. Organele deliberative erau *consiliile comunale*, iar organele de execuție erau *primarii*, alte elemente specifice fiind prezentate la Tema 9 la paragraful „*Prezentare din perspectivă istorică a organizării administrative şi a administrației publice locale a țării*".

§2. Organizarea şi funcționarea autorităților administrației publice locale

2.1. Consiliul local. Rol, componență, constituire, organizare, atribuții, funcționare, acte, răspundere

2.1.1. Rolul, componența şi constituirea consiliului local

În vederea organizării administrației publice locale s-au adoptat, în timp, Legea nr. 69/1991 privind administrația publică locală[2] şi Legea nr. 70/1991 privind alegerile locale[3]. După modelul reglementărilor din perioada interbelică, legea adoptată în 1991 în vederea organizării alegerilor locale a revenit la denumirea de consilier[4]. La aceste prime alegeri locale libere după 45 de ani, consiliile locale (consilii comunale şi orăşeneşti, denumiri folosite şi în art. 122 din Constituție), compuse din consilieri aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, au fost alese prin vot direct.

Rolul lor a fost enunțat în art. 6 din Legea nr. 69/1991, fosta lege a administrației publice locale: „Consiliile locale şi primarii funcționează ca autorități administrative autonome şi *rezolvă treburile publice din comune şi oraşe*, în condițiile prevăzute de lege" (s.n.).

---

[1] V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 756 (*n.a.* – Legea nr. 95/1925 pentru unificarea administrativă a fost publicată în M. Of. nr. 128/1925).
[2] Publicată în M. Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991, ulterior republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996, în prezent abrogată.
[3] Publicată în M. Of. nr. 239 din 28 noiembrie 1991, ulterior republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996, în prezent abrogată.
[4] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005, p. 470.

Ambele legi au suportat o serie de modificări, pentru ca, după anul 2000, fiecare să fie înlocuite cu Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale[1] și Legea nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale[2], aceasta din urmă fiind, la rândul ei, abrogată și înlocuită cu Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale[3].

În Constituție s-a prevăzut că „Autoritățile administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși, în condițiile legii" [art. 121 alin. (1)], iar Legea nr. 215/2001 a departajat cele două autorități, consiliul local și primarul, care sunt alese în condiții similare, prin precizarea de la art. 23, unde *consiliile locale* au fost caracterizate ca *autorități deliberative*, iar *primarii* ca *autorități executive*. Din această perspectivă, *consiliul local are inițiativa și hotărăște*, în condițiile legii, *în toate problemele de interes local*, dacă prin lege nu intră în competența altor autorități.

Din Constituție și din prevederile legale se deduce rolul consiliului local: *realizarea autonomiei locale și rezolvarea treburilor publice în comune și orașe*. El poate fi definit ca „o autoritate colegială a administrației publice locale, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local ale comunei, orașului sau municipiului"[4].

În privința *componenței*, consiliile locale sunt alese pe circumscripții electorale, pe baza scrutinului de listă, potrivit principiului reprezentării proporționale și sunt formate din *consilieri aleși* prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, așa cum se prevede la art. 1 alin. (2) și (3) din Legea nr. 115/2015 prin care se reglementează în prezent regimul alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale. Modul de formare din consilieri aleși arată că aceste autorități ale administrației publice locale sunt *organe deliberative ale autonomiei locale cu caracter colegial*[5], care „se bucură de un statut autonom, în sensul că deliberează asupra intereselor specifice ale colectivităților locale și hotărăsc cu privire la modul de realizare a acestora, fără vreun amestec din partea autorităților administrației publice de stat sau a autorităților administrației publice județene[6]. *Numărul de consilieri* membri ai fiecărui consiliu local (cel mai mic fiind 9 și cel mai mare 31, doar municipiul București având 55) este stabilit, în conformitate cu art. 29 din Legea nr. 215/2001, prin ordin al prefectului, criteriul fiind numărul locuitorilor comunei, orașului sau municipiului, conform populației după domiciliu raportate de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului în curs.

Procedura de *constituire a consiliului local* este explicitată detaliat în art. 30-35 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 și în art. 100 din Legea nr. 115/2015. Toate acestea reprezintă „o serie de norme care să disciplineze acest proces, reglementând etapele ce trebuie parcurse și operațiunile ce trebuie îndeplinite. În acest scop, a stabilit ordinea logică și cronologică în care acestea să se desfășoare, astfel încât constituirea consiliului local să aibă loc cu celeritate. Totodată, aceste reguli sunt menite să eficientizeze procesul de constituire a consiliului local, pentru ca aleșii locali să aibă îndrituirea de a se ocupa de treburile publice, în așa fel încât interesele comunității locale să nu aibă de suferit"[7].

În cele ce urmează vom prezenta sintetic etapele de formare a consiliului:

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007, cu modificările și completările ulterioare.

[2] Republicată în M. Of. nr. 333 din 17 mai 2007, cu modificările și completările ulterioare, în prezent abrogată.

[3] M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

[4] I. Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă „Monitorul Oficial", București, 1994, p. 198.

[5] V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 470.

[6] I. Vida, *op. cit.*, p. 198.

[7] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 562/2009 (M. Of. nr. 357 din 27 mai 2009).

a) Convocarea consilierilor locali aleşi în şedința de constituire a consiliului local, care se face prin *ordin al prefectului*, în cel mult 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor. La această şedință pot participa prefectul sau un reprezentant al său şi primarul, indiferent de faza în care a ajuns procedura de validare a sa. *Şedința se desfăşoară legal* dacă participă *cel puțin două treimi din numărul celor aleşi*. Dacă nu se asigură această majoritate, prefectul va emite un nou ordin de convocare pentru o nouă întrunire peste trei zile, procedura repetându-se dacă nici de această dată nu sunt întrunite condițiile prevăzute de lege[1].

Dacă nu sunt îndeplinite condițiile nici la a treia convocare de constituire, atunci legea prevede posibilitatea *declarării vacante*, prin ordin al prefectului, a tuturor locurilor neocupate şi înlocuirea celor care au absentat nemotivat cu supleanții înscrişi pe listele de candidați şi, dacă nu se completează locurile, prin alegeri parțiale sau, ca ultimă soluție, prin alegeri pentru un nou consiliu.

Precizăm că Legea nr. 215/2001 a stabilit condițiile în care se consideră ca *motivată absența de la şedința de constituire* (caz de boală cu spitalizare sau imobilizare la pat, deplasarea în străinătate în interes de serviciu sau evenimente de forță majoră)[2].

Dacă au fost îndeplinite condițiile, lucrările şedinței de constituire vor fi conduse de cel mai în vârstă consilier (*preşedinte de vârstă*), asistat de doi consilieri dintre cei mai tineri.

b) Constituirea comisiei de validare şi validarea mandatelor consilierilor aleşi. Comisia de validare este formată din 3-5 consilieri votați prin vot deschis şi va funcționa pe toată durata mandatului consiliului. În şedința de constituire a consiliului analizează (pe baza documentelor depuse la dosarele proprii aduse de secretarul unității administrativ-teritoriale) respectarea *condițiilor de eligibilitate* pentru fiecare consilier ales. Comisia are dreptul de a propune *invalidarea persoanelor* care au încălcat regulile stabilite prin legea în vigoare referitoare la alegerile locale, conform prevederilor art. 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, dacă nu s-au respectat *condițiile de eligibilitate*[3] sau dacă s-a constatat *frauda electorală*[4]. Atât validarea, cât şi invalidarea se fac prin votul deschis al celor prezenți, cu excepția celui în cauză, rezultatul fiind consemnat într-o hotărâre. Cei nemulțumiți pot ataca hotărârea la instanța de contencios administrativ, în termen de cinci zile de la adoptare sau de la comunicare, după caz, iar hotărârea instanței este definitivă[5].

c) Depunerea jurământului de fiecare consilier validat, etapă ce poate începe, de regulă, după validarea mandatelor a cel puțin două treimi din numărul de consilieri stabilit potrivit legii. Jurământul de respect față de Constituție, față de legile țării şi pentru o activitate de bună-credință[6] se depune în fața consiliului local, în limba română, cu sau fără formula religioasă. Consilierii locali care refuză să depună jurământul sunt considerați demisionați de drept.

d) Declararea consiliului ca legal constituit, care se face de preşedintele de vârstă de îndată ce au depus jurământul cel puțin două treimi din numărul membrilor consiliului local, conform Regulamentului-cadru de funcționare a consiliilor locale, dar conform art. 34

[1] A se vedea art. 30 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001.
[2] A se vedea art. 30 alin. (5) din Legea nr. 215/2001.
[3] A se vedea art. 36 şi art. 37 din Constituție şi art. 3-6 din Legea nr. 115/2015.
[4] Frauda se constată de Biroul Electoral Central, care soluționează astfel de cazuri conform art. 39 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 115/2015.
[5] A se vedea art. 31[1] din Legea nr. 215/2001.
[6] „Jur să respect Constituția şi legile țării şi să fac, cu bună-credință, tot ceea ce stă în puterile şi priceperea mea pentru binele locuitorilor comunei (orașului, municipiului, județului)... Aşa să-mi ajute Dumnezeu!" – text conform art. 32 alin. (1) din Legea nr. 215/2001. Modalitatea de depunere este explicitată în O.G. nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale (M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 673/2002 (M. Of. nr. 935 din 24 decembrie 2002).

alin. (2) din Legea administrației publice locale, „Consiliul local se declară legal constituit, dacă majoritatea consilierilor locali validați au depus jurământul".

Rezultatul alegerii membrilor şi formarea comisiei de validare (care va funcționa pe toată durata mandatului consiliului), rezultatul validării sau invalidării mandatelor celor aleşi şi declararea constituirii consiliului local se consemnează în *hotărâri*, care sunt primele acte administrative adoptate prin vot în cadrul şedinței de constituire a consiliului local.

2.1.2. Organizarea consiliului local

Aceasta presupune parcurgerea unor etape specifice, detaliate în Regulamentul-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale[1]:

a) Alegerea preşedintelui de şedință (pentru maxim trei luni), prin votul deschis al majorității consilierilor în funcție. Acest fapt se consemnează într-o nouă hotărâre, iar preşedintele preia conducerea lucrărilor consiliului.

Prin Legea nr. 200/2015 pentru modificarea art. 47 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 s-a stabilit că „(1) Hotărârile consiliului local se semnează de preşedintele de şedință, ales în condițiile prevăzute la art. 35, şi se contrasemnează, pentru legalitate, de către secretar. (2) În cazul în care preşedintele de şedință refuză să semneze, hotărârea consiliului local se semnează de 3-5 consilieri locali. (3) În cazul în care preşedintele de şedință lipseşte, la propunerea consilierilor locali, din rândul acestora este ales un alt preşedinte de şedință, prin hotărâre adoptată cu votul majorității consilierilor locali prezenți, care va conduce şedința respectivă. Acesta exercită atribuțiile prevăzute de lege pentru preşedintele de şedință".

b) Alegerea viceprimarului[2] se face prin vot secret al majorității consilierilor în funcție, din rândul acestora. Alegerea viceprimarului va fi consemnată într-o hotărâre a consiliului local prin care se ia act de încetarea mandatului de consilier al viceprimarului, în locul acestuia fiind validat primul supleant aflat pe lista partidului politic, alianței politice sau a alianței electorale respective, în situația în care conducerea acestora confirmă în scris că persoana în cauză mai este membru al partidului respectiv. Durata mandatului viceprimarului este egală cu durata mandatului consiliului local. În cazul în care mandatul consiliului local încetează înainte de expirarea duratei normale de 4 ani, încetează de drept şi mandatul viceprimarului, fără vreo altă formalitate.

c) Formarea comisiilor de specialitate, numai din consilieri validați, pe principiul domeniilor de activitate[3] stabilite de consiliul respectiv (din domenii precum agricultură; activități economico-financiare; activități social-culturale, culte; învățământ, sănătate şi familie; amenajarea teritoriului şi urbanism; muncă şi protecție socială; protecție copii, tineret şi sport; protecție mediu şi turism; juridică şi de disciplină; validare şi altele, după caz), o comisie putând activa în două sau mai multe domenii.

Modul de constituire a comisiilor de specialitate, numărul şi denumirea lor, numărul membrilor fiecărei comisii (care trebuie să fie impar), precum şi componența nominală a acestora se stabilesc printr-o altă hotărâre a consiliului local. Fiecare comisie îşi alege un preşedinte şi un secretar, atribuțiile lor fiind stabilite prin regulamentul propriu de organizare şi funcționare a consiliului local, document ce are la bază principiile enunțate în regulamentul-cadru şi care trebuie aprobat de consiliu.

Comisiile se întrunesc, de regulă, în şedințe publice care se desfăşoară înaintea şedințelor consiliului, îndeosebi atunci când ordinea de zi a şedinței cuprinde probleme

[1] A se vedea art. 11-30 din regulamentul-cadru.

[2] Conform art. 57 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, comunele, oraşele şi municipiile au câte un viceprimar, iar municipiile reşedință de județ au câte doi viceprimari.

[3] A se vedea Anexa nr. 2 la regulamentul-cadru.

sau proiecte de hotărâri asupra cărora se solicită avize de la aceste comisii. Avizele întocmite de fiecare comisie vor cuprinde separat, cu motivarea necesară, amendamentele şi propunerile acceptate, cât şi pe cele respinse. Votul în comisii este, de regulă, deschis, iar lucrările sunt consemnate, prin grija secretarului acesteia, într-un proces-verbal semnat de către preşedintele şi secretarul comisiei. Avizul întocmit se prezintă secretarului unității administrativ-teritoriale, care se va îngriji de multiplicarea şi difuzarea acestuia către consilieri, odată cu ordinea de zi.

Pentru situații deosebite, consiliul local poate hotărî formarea unor *comisii speciale de analiză şi verificare*, cu funcționare pe o perioadă determinată.

2.1.3. Atribuțiile consiliului local

Consiliul local are inițiativă şi hotărăşte, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale [art. 36 alin. (1) din Legea nr. 215/2001]. În baza acestei prevederi, „consiliul local dispune de competență materială generală în unitatea administrativ-teritorială în care a fost ales şi funcționează. Din punct de vedere al competenței teritoriale, consiliul local are competență locală, limitată la unitatea administrativ-teritorială respectivă"[1].

Reglementările în vigoare cuprind a serie de atribuții specifice şi, ca urmare, competența materială a consiliilor locale este constituită din totalitatea atribuțiilor conferite acestora prin lege[2].

Atribuțiile acestor consilii sunt clasificate în *cinci categorii* prin prevederile art. 36 alin. (2) din Legea administrației publice locale, astfel:

a) atribuții privind organizarea şi funcționarea aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor şi serviciilor publice de interes local şi ale societăților şi regiilor autonome de interes local: aprobarea statutului comunei, oraşului sau municipiului, precum şi a regulamentului de organizare şi funcționare a consiliului local; aprobarea, în condițiile legii, la propunerea primarului, a înființării, organizării şi statului de funcții ale aparatului de specialitate al primarului, ale instituțiilor şi serviciilor publice de interes local, precum şi a reorganizării şi statului de funcții ale regiilor autonome de interes local; exercitarea, în numele unității administrativ-teritoriale, a tuturor drepturilor şi obligațiilor corespunzătoare participațiilor deținute la societăți sau regii autonome, în condițiile legii;

b) atribuții privind dezvoltarea economico-socială şi de mediu a comunei, oraşului sau municipiului, în această categorie fiind incluse, de exemplu: aprobarea bugetului local; aprobarea contractării şi/sau garantării împrumuturilor, precum şi a contractării de datorie publică locală prin emisiuni de titluri de valoare, în numele unității administrativ-teritoriale; stabilirea şi aprobarea impozitelor şi taxelor locale; aprobarea documentațiilor tehnico-economice pentru lucrările de investiții de interes local; aprobarea strategiilor privind dezvoltarea economică, socială şi de mediu a unității administrativ-teritoriale etc.;

c) atribuții privind administrarea domeniului public şi privat al comunei, oraşului sau municipiului, precum darea în administrare, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate publică a comunei, oraşului sau municipiului, precum şi a serviciilor publice de interes local; vânzarea, concesionarea sau închirierea bunurilor proprietate privată a comunei, oraşului sau municipiului; avizarea sau aprobarea documentațiilor de amenajare a teritoriului şi de urbanism ale localităților; atribuirea sau schimbarea unor denumiri de străzi, de piețe şi de obiective de interes public local;

d) atribuții privind gestionarea serviciilor furnizate către cetățeni, servicii care includ: educația; serviciile sociale pentru protecția copilului, a persoanelor cu handicap, a persoa-

[1] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 472.
[2] A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010, p. 49.

nelor vârstnice, a familiei şi a altor persoane sau grupuri aflate în nevoie socială; sănătatea; cultura; tineretul; sportul; ordinea publică; situaţiile de urgenţă; protecţia şi refacerea mediului; conservarea, restaurarea şi punerea în valoare a monumentelor istorice şi de arhitectură, a parcurilor, grădinilor publice şi rezervaţiilor naturale; dezvoltarea urbană; evidenţa persoanelor; podurile şi drumurile publice; alimentare cu apă, gaz natural, canalizare, salubrizare, energie termică, iluminat public şi transport public local; activităţi de administraţie social-comunitară; locuinţe sociale şi alte unităţi locative aflate în proprietatea unităţii administrativ-teritoriale sau în administrarea sa; alte servicii publice stabilite prin lege. În afara acestora, legea prevede posibilitatea de a hotărî acordarea unor sporuri şi facilităţi personalului sanitar şi didactic, sprijinirea cultelor religioase, aprobarea construirii de locuinţe sociale sau stabilirea criteriilor pentru repartizarea acestora etc.;

e) atribuţii privind cooperarea interinstituţională pe plan intern şi extern, prin care sunt îndreptăţite să hotărască cu privire la cooperarea sau asocierea cu persoane juridice române ori străine pentru finanţarea şi realizarea în comun a unor acţiuni, lucrări, servicii sau proiecte de interes public local; înfrăţirea comunei, oraşului sau municipiului cu unităţi administrativ-teritoriale din alte ţări; cooperarea sau asocierea cu alte unităţi administrativ-teritoriale din ţară sau din străinătate, precum şi aderarea la asociaţii naţionale şi internaţionale ale autorităţilor administraţiei publice locale, în vederea promovării unor interese comune; conferirea persoanelor fizice române sau străine cu merite deosebite a titlului de cetăţean de onoare al comunei, oraşului sau municipiului, în baza unui regulament propriu.

Legea administraţiei publice locale mai prevede, la art. 36 alin. (9), ca aceste consilii locale să îndeplinească *orice alte atribuţii stabilite prin lege*.

Un alt mod de a prezenta atribuţiile, respectiv competenţele consiliilor locale se regăseşte la art. 19 din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006[1], din care rezultă că autorităţile administraţiei publice locale exercită, în condiţiile legii, trei categorii de competenţe: *competenţe exclusive*, *competenţe partajate* şi *competenţe delegate*. În continuare, conform prevederilor cuprinse în art. 20-27 din această lege, prezentăm competenţele prevăzute la fiecare dintre cele trei categorii:

a) competenţe exclusive: administrarea domeniului public şi privat al comunei sau oraşului; administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local; administrarea instituţiilor de cultură de interes local; administrarea unităţilor sanitare publice de interes local; amenajarea teritoriului şi urbanism; alimentarea cu apă; canalizarea şi epurarea apelor uzate şi pluviale; iluminatul public; salubrizarea; serviciile de asistenţă socială cu caracter primar pentru protecţia copilului şi pentru persoane vârstnice; serviciile de asistenţă socială cu caracter primar şi specializate pentru victimele violenţei în familie; transportul public local de călători; alte competenţe stabilite potrivit legii. Una dintre aceste „alte competenţe" se referă la ansamblul de probleme specifice asistenţei medicale comunitare, inclusiv finanţarea cheltuielilor aferente, transferate prin O.U.G. nr. 162/2008[2], prin care se urmăreşte responsabilizarea autorităţilor locale în singurul serviciu public în administrarea căruia aceste autorităţi nu sunt implicate şi de care beneficiază cetăţenii în cadrul comunităţilor locale;

b) în ceea ce priveşte *competenţele partajate*, autorităţile administraţiei publice locale de la nivelul comunelor şi oraşelor colaborează cu autorităţile administraţiei publice de la nivel central sau judeţean, după caz, în condiţiile stabilite prin lege. Aceste autorităţi locale exercită competenţe partajate cu autorităţile administraţiei publice centrale privind: ali-

[1] M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006.

[2] O.U.G. nr. 162/2008 privind transferul ansamblului de atribuţii şi competenţe exercitate de Ministerul Sănătăţii Publice către autorităţile administraţiei publice locale (M. Of. nr. 808 din 3 decembrie 2008), aprobată prin Legea nr. 174/2011 (M. Of. nr. 730 din 17 octombrie 2011), cu modificările şi completările ulterioare.

mentarea cu energie termică produsă în sistem centralizat; construirea de locuințe sociale şi pentru tineret; învățământul preuniversitar de stat, cu excepția învățământului special; ordinea şi siguranța publică; acordarea unor ajutoare sociale persoanelor aflate în dificultate; prevenirea şi gestionarea situațiilor de urgență la nivel local; serviciile de asistență medico-socială adresate persoanelor cu probleme sociale; serviciile de asistență socială cu caracter primar pentru persoane cu dizabilități; serviciile publice comunitare pentru evidența persoanelor; administrarea infrastructurii de transport rutier de interes local la nivelul comunelor; alte competențe stabilite potrivit legii.

Cât priveşte colaborarea cu autoritățile centrale şi județene, aceasta nu este reglementată, dar se apreciază că ar putea consta în „asistență de specialitate şi sprijin financiar acordate consiliilor locale de administrația publică a statului, pentru îndeplinirea corespunzătoare a atribuțiilor partajate"[1];

c) din categoria a treia de competențe, autoritățile administrației publice locale exercită *competențe delegate* de către autoritățile administrației publice centrale privind plata unor alocații şi a unor indemnizații pentru copii şi adulți cu dizabilități.

2.1.4. Funcționarea consiliului local

Consiliul local, ales pentru un *mandat de 4 ani*, funcționează ca autoritate a administrației publice locale în scopul rezolvării treburilor publice din comune, oraşe şi municipii. Mandatul său începe întotdeauna la data declarării ca legal constituit şi se încheie, de regulă, la momentul în care se va constitui legal noul consiliu ales. Legea administrației publice locale prevede posibilitatea *prelungirii* mandatului consiliului peste 4 ani, dar numai prin lege organică şi doar în caz de război sau catastrofă[2].

Aflându-ne în prezența unui organ deliberativ, forma de lucru a acestuia este *şedința ordinară* – lunară – sau cea *extraordinară* – de câte ori este nevoie[3] –, ceea ce arată o funcționare *intermitentă*. Întrunirea în astfel de şedințe se face prin *convocare*, în baza unei *dispoziții a primarului*, document care trebuie să cuprindă proiectul ordinii de zi, data, ora şi locul de desfăşurare, inclusiv caracterul şedinței – ordinară sau extraordinară.

Întrunirile în *şedințe extraordinare* se fac *la cererea primarului* sau *a unei treimi din numărul membrilor consiliului* respectiv, pentru analizarea unor situații deosebite a căror rezolvare este urgentă şi nu permite amânarea pentru următoarea şedință ordinară.

Convocarea în şedință se face întotdeauna *sub formă scrisă*, prin intermediul secretarului unității administrativ-teritoriale (cu 5 zile înainte de data anunțată, pentru şedințele ordinare, şi cu 3 zile pentru cele extraordinare). Prin grija secretarului se vor pune la dispoziția tuturor consilierilor documentele înscrise la ordinea de zi, iar proiectul acesteia se aduce obligatoriu la cunoştința locuitorilor din respectiva unitate administrativ-teritorială, prin mass-media sau prin alte mijloace de publicitate.

Pentru *cazuri de forță majoră* şi de *maximă urgență* pentru rezolvarea intereselor locuitorilor sau în *alte situații* stabilite prin regulamentul de organizare şi funcționare al consiliului, convocarea se face *de îndată*.

Legea a prevăzut *obligativitatea participării* tuturor consilierilor la fiecare şedință şi aplicarea unei sancțiuni pentru două absențe consecutive nemotivate. Cazurile în care se poate absenta motivat, precum şi sancțiunile aplicate pentru absentarea nemotivată şi pentru diverse alte abateri sunt stabilite expres prin regulamentul de organizare şi funcționare al consiliului. Consilierul care nu poate participa trebuie să înştiințeze preşedintele de şedință sau secretarul unității administrativ-teritoriale.

---

[1] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 51.

[2] A se vedea art. 38 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

[3] E. Popa, *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 86.

Şedinţele consiliului local sunt deschise şi conduse de preşedintele de şedinţă şi sunt *publice*. Pentru situaţii deosebite, cu votul majorităţii consilierilor, se pot organiza şi şedinţe *cu uşile închise*. Orice şedinţă se desfăşoară legal numai în prezenţa majorităţii consilierilor locali în funcţie.

Proiectul pentru ordinea de zi a şedinţelor consiliului local se întocmeşte la propunerea primarului, consilierilor, secretarului, comisiilor de specialitate sau la solicitarea cetăţenilor şi cuprinde proiecte de hotărâri, rapoarte ale comisiilor de specialitate, rapoarte sau informări ale conducătorilor unităţilor subordonate ori care se află sub autoritatea consiliului, un interval de timp acordat declaraţiilor politice, întrebărilor, interpelărilor, petiţiilor şi altor probleme care se supun dezbaterii consiliului.

Lucrările se desfăşoară în limba română, legea prevăzând posibilitatea ca, în consiliile în care cel puţin o cincime din consilieri aparţin unei alte minorităţi, aceştia să poată folosi şi limba lor maternă, însă, prin grija primarului, se va asigura traducerea în limba română, iar toate documentele şedinţelor se vor redacta în limba română.

Modul de desfăşurare a unei şedinţe este stabilit, în principiu, în art. 42-44 din Legea nr. 215/2001, iar în Capitolul III din regulamentul-cadru sunt detaliate etapele şi o serie de aspecte specifice unei astfel de întruniri, cum ar fi:

– supunerea spre aprobarea consiliului a ordinii de zi; suplimentarea ordinii de zi (numai pentru probleme urgente şi doar cu votul majorităţii consilierilor prezenţi); scoaterea unor subiecte de pe ordinea de zi (numai cu acordul celui care a iniţiat subiectul sau, în cazul proiectelor de hotărâri, numai dacă nu sunt însoţite de rapoartele necesare la dezbatere);

– condiţia în care se înscriu pe ordinea de zi proiectele de hotărâri şi celelalte probleme asupra cărora urmează să se delibereze (numai dacă sunt însoţite de rapoartele comisiilor de specialitate cărora le-au fost transmise în acest scop şi de raportul compartimentului de resort din cadrul aparatului propriu al consiliului local, în condiţiile legii);

– ţinerea evidenţei consilierilor prezenţi la lucrările consiliului;

– invitarea delegatului sătesc şi ascultarea lui asupra problemei discutate care priveşte satul respectiv, votul său având caracter consultativ[1];

– modul în care se dezbat problemele de pe ordinea de zi (o scurtă prezentare a proiectului de hotărâre sau a problemei înscrise, pe care o face iniţiatorul; prezentarea sintezei raportului întocmit de comisia de specialitate şi de şeful compartimentului care a întocmit raportul; participarea consilierilor la dezbateri sub conducerea preşedintelui de şedinţă; preluarea amendamentelor formulate – numai dacă sunt acceptate cu majoritatea voturilor; sistarea discuţiilor – dacă propunerea de sistare este acceptată cu votul majorităţii consilierilor etc.);

– consemnarea dezbaterilor din cadrul şedinţei de consiliu într-un *proces-verbal* (subiectele dezbătute, opiniile consilierilor, modul în care a votat fiecare consilier etc.). Documentul va fi semnat de preşedintele de şedinţă şi de secretarul unităţii administrativ-teritoriale, aceştia asumându-şi astfel exactitatea celor consemnate. La începutul următoarei şedinţe, consilierii pot verifica cele consemnate în procesul-verbal şi au dreptul să conteste înscrisurile neveridice şi să ceară menţionarea exactă a opiniilor aşa cum au fost exprimate, forma corectată fiind supusă votului consilierilor;

– adunarea materialelor folosite la şedinţă (documente dezbătute, procesul-verbal aferent şedinţei precedente aprobat de consiliu etc.), depunerea lor într-un dosar al şedinţei, înregistrarea documentelor, sigilarea dosarului de preşedintele de şedinţă şi de secretar şi pregătirea pentru arhivare;

– afişarea la sediul primăriei şi, după caz, pe pagina de internet a unităţii administrativ-teritoriale, în cel mult trei zile de la încheierea întrunirii, a unei copii a procesului-verbal de la şedinţa desfăşurată.

[1] Precizare cuprinsă în art. 53 din Legea nr. 215/2001.

La oricare ședință a consiliului local pot asista și lua cuvântul, dar fără drept de vot, prefectul, președintele consiliului județean sau reprezentanți ai acestora, deputați și senatori, miniștrii și ceilalți membrii ai Guvernului, secretarii și subsecretarii de stat, șefii serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe centrale din unitățile administrativ-teritoriale, precum și alte persoane interesate, invitate de primar[1].

2.1.5. Actele consiliului local

Consiliul local adoptă *hotărâri*, care au la bază *proiecte de hotărâri* propuse de consilieri, de primar, viceprimar sau de cetățeni[2]. Inițiativa cetățenilor trebuie să întrunească a serie de condiții (explicitate în art. 109-111 din Legea nr. 215/2001): să aibă susținere prin semnături de la cel puțin 5% din locuitorii cu drept de vot din unitatea administrativ-teritorială; să fie depusă la secretariat și apoi afișată spre informare publică; să se facă dovada susținerii (prin liste de susținători cu nume, prenume, act identificare, semnături etc.).

Proiectele de hotărâri vor fi redactate în conformitate cu normele de tehnică legislativă, în care scop secretarul unității administrativ-teritoriale și personalul de specialitate din aparatul propriu al consiliului vor acorda sprijin și asistență tehnică de specialitate[3]. Toate proiectele de hotărâri se transmit la comisiile de specialitate ale consiliului, care vor redacta și un raport asupra fiecărui proiect[4].

Adoptarea hotărârilor se face, de regulă, cu votul majorității membrilor prezenți la ședință (*majoritatea simplă*). Legea nr. 215/2001 prevede [la art. 45 alin. (2) și (3)] și două *excepții*:

a) hotărârile care privesc bugetul local, contractarea de împrumuturi, în condițiile legii, impozite și taxe locale, participarea la programe de dezvoltare județeană, regională, zonală sau de cooperare transfrontalieră, organizarea și dezvoltarea urbanistică a localităților și amenajarea teritoriului, asocierea sau cooperarea cu alte autorități publice, cu persoane juridice române sau străine se adoptă cu votul majorității consilierilor locali în funcție (*majoritate absolută*);

b) hotărârile referitoare la patrimoniul unității administrativ-teritoriale se adoptă cu votul a două treimi din numărul total al consilierilor locali în funcție (*majoritate calificată*).

În privința votului, de regulă, acesta este *vot deschis – la vedere*. Totuși, pentru hotărârile cu caracter individual care privesc persoane, *votul va fi secret* (cu excepțiile prevăzute de lege), procedura de votare fiind detaliată în regulamentul de organizare și funcționare al consiliului[5]. În aceste situații[6], persoanele în cauză nu pot participa la dezbatere, la deliberare și la vot. Nerespectarea acestei dispoziții legale face ca hotărârile adoptate să fie nule de drept, nulitatea fiind constatată de instanța de contencios administrativ.

La finalul adoptării hotărârilor consiliului trebuie îndeplinite câteva *formalități procedurale*:

– *semnarea lor de președintele de ședință*. Dacă președintele de ședință lipsește sau dacă refuză să semneze, atunci hotărârea respectivă va fi semnată din partea consiliului de 3-5 consilieri locali;

– *contrasemnarea hotărârii de secretar*, pentru legalitate, acesta fiind responsabilul cu încadrarea documentului în legislația în vigoare. În cazul în care consideră că hotărâ-

[1] A se vedea art. 52 din Legea nr. 215/2001.
[2] A se vedea art. 45 alin. (6) din Legea nr. 215/2001.
[3] A se vedea art. 44 din Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale.
[4] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 325.
[5] Art. 45 alin. (5) din Legea nr. 215/2001.
[6] Art. 46 alin. (1) din Legea nr. 215/2001: „Nu poate lua parte la deliberare și la adoptarea hotărârilor consilierul local care, fie personal, fie prin soț, soție, afini sau rude până la gradul al patrulea inclusiv, are un interes patrimonial în problema supusă dezbaterilor consiliului local".

rea cuprinde prevederi ilegale, secretarul are dreptul să refuze contrasemnarea, caz în care îşi va exprima opinia şi va aduce argumentele necesare, toate acestea fiind consemnate în procesul-verbal al şedinţei[1];

– *comunicarea hotărârilor*, care se face de secretarul unităţii, mai întâi către primar şi prefect, în maxim 10 zile lucrătoare de la adoptare;

– *aducerea la cunoştinţă publică a tuturor hotărârilor cu caracter normativ* (în maxim 5 zile de la comunicarea către prefect), moment din care încep să îşi producă efectele;

– *hotărârile cu caracter individual* sunt aduse direct la cunoştinţa persoanelor interesate, moment din care îşi produc efectele. Ele pot fi aduse la cunoştinţă şi în limba minorităţii naţionale, în condiţiile stabilite prin lege.

Din punct de vedere al *naturii juridice*, hotărârile adoptate de consiliile locale sunt *acte administrative cu caracter normativ sau individual* şi, totodată, *acte administrative unilaterale şi executorii*[2].

Controlul legalităţii actelor adoptate de consiliile locale revine *prefectului*, conform art. 123 alin. (5) din Constituţie, art. 19 alin. (1) lit. a) şi e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului[3] şi Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004[4].

2.1.6. Răspunderea consiliului local

Prin Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali[5], s-au prevăzut următoarele: consilierii răspund *în nume propriu*, pentru activitatea desfăşurată în exercitarea mandatului, precum şi *solidar*, pentru activitatea consiliului din care fac parte şi pentru hotărârile pe care le-au votat [art. 56 alin. (1)], iar în sprijinul acestei răspunderi, în procesul-verbal al şedinţei consiliului, va fi consemnat rezultatul votului şi, la cererea consilierului, se va menţiona în mod expres votul acestuia [art. 56 alin. (2)].

Consiliul local este *organ colegial* şi, în calitate de autoritate aleasă a administraţiei publice pentru o durată limitată, poartă o *răspundere administrativ-disciplinară*[6] pentru care Legea nr. 215/2001 a prevăzut la art. 55 posibilitatea sancţionării prin *dizolvare*. Situaţiile practice în care se consideră necesară dizolvarea consiliului local au fost împărţite în două categorii, pentru prima aplicându-se *dizolvarea de drept*, iar pentru cea de-a doua *dizolvarea prin referendum local*, ambele cazuri atrăgând încetarea mandatelor tuturor consilierilor componenţi.

a) Dizolvarea de drept (sau *obligatorie*) a consiliului local înainte de încheierea mandatului de 4 ani survine dacă acesta nu se întruneşte timp de două luni consecutiv, nu a adoptat în 3 şedinţe ordinare consecutive nicio hotărâre[7] sau dacă numărul consilierilor locali se reduce sub jumătate plus unu şi nu se poate completa prin supleanţi. În aceste cazuri:

1. situaţia concretă va fi adusă la cunoştinţa instanţei de contencios administrativ de către primar, viceprimar, secretarul unităţii administrativ-teritoriale sau de orice altă persoană interesată de bunul mers al treburilor obşteşti;

2. instanţa va analiza situaţia de fapt şi, dacă cel puţin una dintre împrejurările menţionate mai sus este reală, se va pronunţa cu privire la dizolvarea consiliului local;

3. hotărârea instanţei este definitivă şi se comunică prefectului;

---

[1] A se vedea art. 47 şi art. 48 din Legea nr. 215/2001.

[2] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009, p. 177.

[3] Republicată în M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008.

[4] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[5] M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004.

[6] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciţii practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013, p. 251.

[7] Prin O.U.G. nr. 41/2015 a fost introdus art. 55¹, referitor la primele două situaţii (nu se întruneşte timp de două luni consecutiv, nu a adoptat nicio hotărâre în 3 şedinţe ordinare consecutive).

4. prefectul propune o dată pentru organizarea alegerilor pentru un nou consiliu, dată pe care o transmite Guvernului;

5. Guvernul stabileşte data alegerilor, la propunerea prefectului;

6. organizarea şi desfăşurarea alegerilor;

7. constituirea noului consiliu local ales.

Raţiunea legiuitorului atunci când a prevăzut dizolvarea de drept a consiliului local când acesta nu a adoptat în 3 şedinţe ordinare consecutive nicio hotărâre a fost aceea că era necesară instituirea unei *sancţiuni pentru neîndeplinirea rolului constituţional al acestei autorităţi administrative autonome, şi anume de a rezolva „treburile publice din comune şi din oraşe"*, aşa cum prevede art. 121 alin. (2) din Legea fundamentală. Prin instituirea unui caz de dizolvare de drept a consiliului local pentru neîndeplinirea atribuţiilor ce îi revin, primarul nu dobândeşte prerogativele unui organ ierarhic superior consiliului local[1].

Referitor la faptul că primarul – autoritate executivă – ar putea oricând determina dizolvarea consiliului local – autoritate deliberativă –, ai cărui consilieri sunt aleşi prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, Curtea Constituţională a constatat că o astfel de susţinere nu este întemeiată, deoarece sancţiunea dizolvării de drept a consiliului local intervine pentru neîndeplinirea unor atribuţii legale şi, mai mult, chiar constituţionale, această autoritate administrativă autonomă – consiliul local – trebuind să acţioneze în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă. Astfel, potrivit art. 51 alin. (1) din Legea nr. 215/2001, în exercitarea mandatului, consilierii locali sunt în serviciul colectivităţii locale. Or, prin neadoptarea vreunei hotărâri în 3 şedinţe ordinare consecutive, nu se mai pot realiza atribuţiile de soluţionare şi de gestionare, în numele şi în interesul colectivităţilor locale pe care le reprezintă, ale treburilor publice[2].

b) Dizolvarea prin referendum local este posibilă dacă în urma unui referendum rezultatul este favorabil dizolvării. Procedura este prezentată sintetic în alin. (3)-(6) ale art. 55 din Legea nr. 215/2001, astfel:

1. înaintarea unei cereri adresate prefectului, susţinută de minim 25% dintre cetăţenii cu drept de vot înscrişi pe listele electorale ale unităţii administrativ-teritoriale respective;

2. numirea unei comisii prin ordin al prefectului (formată din câte un reprezentant al prefectului, al primarului, al consiliului local şi al consiliului judeţean, precum şi un judecător de la judecătoria la care este arondată localitatea respectivă);

3. organizarea referendumului în condiţiile Legii nr. 3/2000 privind organizarea şi desfăşurarea referendumului[3]. Obiectul şi data referendumului se aduc la cunoştinţă publică cu minim 20 de zile înainte de data stabilită pentru organizare, care este o singură zi şi numai duminica;

4. desfăşurarea referendumului şi constatarea valabilităţii lui: condiţia este să se prezinte cel puţin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot;

5. constatarea hotărârii majorităţii votanţilor: consiliul local încetează activitatea (se dizolvă) dacă cel puţin jumătate plus unu din numărul voturilor valabil exprimate sunt în acest sens.

Etapele privitoare la alegerea şi constituirea noului consiliu se desfăşoară ca şi cele pentru alegerile obişnuite.

Toate cheltuielile pentru referendum se suportă din bugetul local.

Aici ar fi de subliniat faptul că reglementarea nu impune nicio condiţie (de exemplu, o activitate ineficientă a consiliului) care să stea la baza argumentării cererii înaintate de cetăţeni în scopul organizării referendumului pentru dizolvare.

---

[1] T. Toader, *Constituţia României reflectată în jurisprudenţa constituţională*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 247.

[2] A se vedea Decizia Curţii Constituţionale nr. 13/2011 (M. Of. nr. 232 din 4 aprilie 2011).

[3] M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000.

Indiferent de motivul încetării prealabile a mandatului, până la constituirea noului consiliu local, problemele curente ale comunei, oraşului sau municipiului vor fi rezolvate de primar sau, în absenţa acestuia, de secretarul unităţii administrativ-teritoriale, conform competenţelor şi atribuţiilor ce îi revin, potrivit legii.

2.2. Primarul

2.2.1. Aspecte generale

În fapt, originile „administraţiei locale" se pierd undeva în istoria îndepărtată. Aşadar, vechea noastră organizare administrativă a derivat din înseşi împrejurările în care s-a format poporul român şi în care s-au închegat Principatele Române şi s-a adaptat apoi nevoilor politice, economice şi sociale ale vremii[1].

În cele mai multe ţări europene se aleg prin vot direct o *autoritate deliberativă*, de regulă un *organ colegial*, pentru un mandat de mai mulţi ani, şi un *organ executiv*, de regulă cu *caracter unipersonal*[2]. În majoritatea acestor state, autoritatea deliberativă cuprinde un *consiliu* (comunal, municipal) format din consilieri aleşi prin vot direct. O mare diversitate se întâlneşte în ceea ce priveşte *organule executive*, care pot fi un *primar* sau un *colegiu şi un primar* ori un *comitet executiv şi un primar* (în locul său poate fi liderul partidului care deţine majoritatea în consiliu), alese sau numite de consiliul comunal, iar uneori de şeful statului.

În tradiţia românească, funcţia de primar a fost reglementată, pentru prima dată, prin art. 83 din *Legea comunelor nr. 394/1864*, potrivit căruia, în comunele rurale, primarul comunei este ales de alegătorii comunei odată cu membrii consiliului şi este aprobat de prefect, iar în comunele urbane este numit de Domn dintre cei trei consilieri care vor fi întrunit voturi mai multe la alegeri[3]. Prin modificările ulterioare ale legii s-a schimbat şi modul de alegere a primarului (uneori era numit direct de Guvern, apoi ales din rândul consilierilor etc.), însă „primarul era magistratul comunal, căruia legea îi încredinţa întreaga administraţie a comunei, dar, în acelaşi timp, era şi delegatul puterii centrale (...)"[4]. Indiferent de forma sub care era învestit – numit sau ales –, „primarul avea, pentru perioada mandatului său, calitatea de funcţionar public"[5].

Întreruptă pe perioada regimului de dictatură comunistă, tradiţia primarului a fost reluată în 1990, prin Decretul-lege nr. 8/1990[6], care a prevăzut înfiinţarea de primării, ca organe locale ale administraţiei de stat, formate dintr-un primar, un viceprimar (cu excepţia municipiului Bucureşti, care avea doi viceprimari), un secretar şi de la 3 la 7 membri. Componenţa organelor locale ale administraţiei de stat se stabilea pe funcţii de consiliile teritoriale ale Frontului Salvării Naţionale (organismul de stat ajuns la putere după răsturnarea dictaturii comuniste). Ulterior, aproape la doi ani diferenţă, prin Legea nr. 69/1991[7], adoptată în noiembrie 1991, s-a trecut la alegerea autorităţilor administraţiei publice (consiliile locale şi primarii).

---

[1] I.C. Filitti, *Despre vechea organizare administrativă a Principatelor Române*, ediţie revăzută, Imprimeriile „E. Marvan", Bucureşti, 1935, p. 3, *apud* M.C. Apostolache, *Statutul juridic al primarului în dreptul românesc şi în dreptul comparat*, teză de doctorat, rezumat, Universitatea din Bucureşti, 2011, http://www.unibuc.ro/, consultat la 8 decembrie 2015, ora 11,30.

[2] Pentru mai multe informaţii privind alegerea consiliului local şi a primarului în unele ţări europene, a se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 466 şi urm.

[3] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 787.

[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 514.

[5] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 787.

[6] Decretul-lege nr. 8/1990 privind organizarea şi funcţionarea organelor locale ale administraţiei de stat (M. Of. nr. 4 din 8 ianuarie 1990).

[7] În prezent abrogată.

2.2.2. Alegerea primarului

Primarul face parte dintre *aleşii locali*, principiile şi procedurile aplicate pentru alegere fiind cele cuprinse în Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale. Imediat după 1990, alegerea se făcea în două tururi de scrutin, însă din anul 2012 s-a trecut la alegerea primarului într-un singur tur.

În conformitate cu art. 1 alin. (2) şi (4) din Legea nr. 115/2015, primarii se aleg *prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat*, pe *circumscripții electorale*, prin *scrutin uninominal*, în condițiile prevăzute de această lege, iar potrivit art. 57 alin. (1) din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, comunele, oraşele şi municipiile au câte *un primar* şi *un viceprimar*, iar municipiile reşedință de județ au *un primar* şi *2 viceprimari*, aleşi în condițiile legii.

Legea nr. 115/2015 prevede în mod expres că „Este declarat ales primar candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi valabil exprimate. În caz de balotaj se va organiza un nou tur de scrutin la două săptămâni de la primul tur, la care vor participa doar candidații care se află în această situație"[1].

În privința *eligibilității* ca primar, legea prevede aceleaşi condiții ca şi pentru consilieri: să aibă drept de vot; să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani, să nu îi fi fost interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40 alin. (3) din Constituția României; să aibă domiciliul pe teritoriul unității administrativ-teritoriale în care urmează să fie ales (a se vedea art. 4 din Legea nr. 115/2015). În privința cetățenilor Uniunii Europene[2], cei care au domiciliul sau reşedința în România au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în aceleaşi condiții ca şi cetățenii români, cu îndeplinirea prevederilor prezentei legi. Ei au dreptul de a fi aleşi în funcția de primar, consilier local şi consilier județean [art. 5 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 115/2015].

După încheierea alegerilor urmează etapa de *validare a alegerii primarului*, care se face, potrivit art. 58 alin. (1) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001, în cel mult 20 de zile de la data desfăşurării alegerilor, în camera de consiliu a judecătoriei în a cărei rază teritorială se află comuna sau oraşul, de către un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei. Pentru validare trebuie îndeplinită şi condiția privind finalizarea verificărilor referitoare la finanțarea partidelor politice şi a campaniei electorale[3]. Ca şi în cazul consilierilor, poate surveni *invalidarea alegerii primarului*, în cazurile prevăzute la art. 31 alin. (4) din Legea nr. 215/2001: pentru încălcarea condițiilor de eligibilitate şi pentru fraudă electorală, dovedite în condițiile legii.

Rezultatul acestei etape trebuie comunicat prefectului şi apoi se va comunica oficial în şedința de constituire a consiliului local sau, dacă nu a fost finalizată validarea, într-o şedință extraordinară, comunicarea făcându-se, aşa cum se prevede în art. 59 alin. (1) din aceeaşi lege, de un judecător desemnat de preşedintele judecătoriei.

Dacă alesul a fost invalidat, Legea nr. 215/2001 prevede, la art. 59 alin. (2), că se vor organiza noi alegeri. Data se stabileşte de Guvern, la propunerea prefectului, alegerile desfăşurându-se în maximum 90 de zile de la data invalidării sau, după caz, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti, în condițiile legii.

După parcurgerea tuturor etapelor menționate, potrivit art. 60 din Legea nr. 215/2001, primarul validat trebuie să depună *jurământul de credință* în fața consiliului local, jurământ care este identic cu cel depus de consilieri. Refuzul de depunere a jurământului are drept consecință faptul că, în conformitate cu legea, primarul validat va fi considerat *demisionat de drept*, urmarea fiind organizarea unor noi alegeri.

---

[1] Art. 101 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 115/2015.

[2] În sensul Legii nr. 115/2015, prin cetățenii Uniunii Europene se înțelege cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, altele decât România [art. 5 alin. (3) din lege].

[3] Art. 47 din Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice şi a campaniilor electorale, republicată (M. Of. nr. 446 din 23 iunie 2015).

În literatura de specialitate se consideră că, şi în această situaţie, ca şi în cazul consilierului care refuză să depună jurământul, „nu poţi fi demisionat dintr-o funcţie/demnitate pe care nici nu ai dobândit-o. Aşa fiind, pentru refuzul de a depune jurământul cerut de lege, ar urma ca sancţiunea să fie retragerea validării"[1].

2.2.3. Statutul primarului

Este evident că aleşii locali acţionează ca reprezentanţi ai cetăţenilor, ei având misiunea să exprime interesele generale legate de menţinerea structurilor şi mecanismelor instituţionale[2].

Legea nu defineşte şi nu alocă un paragraf special statutului primarului, dar acesta se poate deduce din prevederile specifice cuprinse în Statutul aleşilor locali (Legea nr. 393/2004, care are ca obiect stabilirea condiţiilor de exercitare a mandatului de către aleşii locali, a drepturilor şi obligaţiilor ce le revin în baza mandatului încredinţat) şi în Legea administraţiei publice locale nr. 215/2001 (care reglementează, în afară de autonomia locală, şi organizarea şi funcţionarea administraţiei publice locale).

În sens general[3], prin *„statut"* se înţelege un ansamblu de dispoziţii cu caracter oficial, prin care se reglementează scopul, structura şi modul de funcţionare ale unei organizaţii, asociaţii etc. sau, prin generalizare, regulament. În sens politic, reprezintă totalitatea drepturilor şi îndatoririlor prevăzute şi garantate de Constituţie, în virtutea cărora cetăţenii participă la viaţa politică.

În literatura de specialitate se consideră că *statutul primarului* este format din totalitatea drepturilor, obligaţiilor şi responsabilităţilor pe care i le conferă cele două legi menţionate, care dau identitate acestei autorităţi în sistemul autorităţilor administraţiei publice din România[4]. Prin parafrazarea definiţiei pentru *statutul funcţionarilor publici* (ansamblu de reglementări referitoare la situaţia juridică a funcţionarilor, care formează dreptul comun al funcţionarilor publici[5]), s-ar putea defini şi statutul primarului ca *ansamblul de reglementări referitoare la situaţia juridică a primarilor, care formează dreptul comun al acestora.*

Legea nr. 215/2001 prezintă primarul în două ipostaze:

a) primarul *reprezintă autoritatea administraţiei publice cu caracter executiv*, conform art. 23;

b) primarul *este reprezentant al statului în comuna sau în oraşul în care este ales*, conform art. 63 alin. (1) lit. a) şi art. 64 alin. (1).

Plecând de la ansamblul de reglementări din această lege, de la doctrină şi de la alte reglementări care privesc primarul, statutul său se poate sintetiza astfel:

a) primarul este în egală măsură *reprezentant al statului*, dar şi *reprezentant al unităţii administrativ-teritoriale* în care îşi desfăşoară activitatea[6];

b) este *autoritate executivă* [art. 23 alin. (1)], îndeplineşte o *funcţie de autoritate publică* [art. 61 alin. (1)], este în serviciul colectivităţii şi este ocrotit de lege, bucurându-se pe durata mandatului de o protecţie prevăzută prin lege[7], similară celei de care se bucură şi consilierii (detaliată deja în tema precedentă). În această calitate, primarul asigură

---

[1] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 789.

[2] M.C. Apostolache, *Primarul în România şi Uniunea Europeană*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012, p. 12.

[3] *Dicţionarul explicativ al limbii române*, Ed. Academiei, Bucureşti, 1975, p. 889; identic în Fl. Marcu, *Marele dicţionar de neologisme*, Ed. Saeculum, 2000 (provine din lat. *statutum* = lucru hotărât, decret, statut).

[4] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 479.

[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 261.

[6] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 479 şi urm.

[7] A se vedea Capitolul III („Protecţia aleşilor locali") din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali (M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

respectarea drepturilor şi libertăților fundamentale ale cetățenilor, a prevederilor Constituției, precum şi punerea în aplicare a legilor, a decretelor Preşedintelui României, a hotărârilor şi ordonanțelor Guvernului, a hotărârilor consiliului local; *dispune măsurile necesare şi acordă sprijin* pentru aplicarea ordinelor şi instrucțiunilor cu caracter normativ ale miniştrilor, ale celorlalți conducători ai autorităților administrației publice centrale, ale prefectului, precum şi a hotărârilor consiliului județean, în condițiile legii;

c) beneficiază de un aparat de specialitate, pe care îl conduce, în scopul punerii în aplicare a tuturor activităților date în competența sa [art. 61 alin. (3)];

d) conduce serviciile publice locale [art. 61 alin. (5)];

e) reprezintă unitatea administrativ-teritorială în relațiile cu alte autorități publice, cu persoanele fizice sau juridice române ori străine, precum şi în justiție [art. 62 alin. (1)];

f) pe timpul exercitării mandatului de primar *se suspendă contractul de muncă sau actul de numire* în cadrul unei instituții ori autorități publice, respectiv la regii autonome sau la societăți cu capital integral ori majoritar de stat sau ale unităților administrativ-teritoriale. Sunt exceptate de la suspendarea contractului de muncă sau a actului de numire cadrele didactice, cercetătorii ştiințifici, ziariştii cu atestat profesional, oamenii de cultură şi artă [art. 28 din Legea nr. 393/2004]. La încetarea mandatului îşi reia activitatea (a se vedea art. 30 din Legea nr. 393/2004), iar durata de exercitare a mandatului se consideră vechime în muncă şi în specialitatea studiilor absolvite [art. 57 alin. (6) din Legea nr. 215/2001];

g) pe durata mandatului, primarul primeşte o *indemnizație lunară* ca unică formă de remunerare a activității corespunzătoare funcției şi care reprezintă baza de calcul pentru stabilirea drepturilor şi obligațiilor care se determină în raport cu venitul salarial, fără să beneficieze de sporul de vechime în muncă sau de alte sporuri prevăzute de lege [art. 57 alin. (5) din Legea nr. 215/2001]. De asemenea, are dreptul la decontarea, în condițiile legii, a cheltuielilor legate de exercitarea mandatului (art. 35 din Legea nr. 393/2004);

h) primarii oraşelor, municipiilor şi municipiilor reşedință de județ pot înființa *cabinetul primarului*. Un astfel de compartiment, distinct față de aparatul de specialitate al primarului, cuprinde maxim două persoane (la oraşe şi municipii) şi maxim patru (la municipii reşedință de județ), la nivelul comunelor primarul putând angaja un singur consilier. Personalul este numit şi eliberat din funcție de primar, îşi desfăşoară activitatea în baza unui contract individual de muncă pe durată determinată (durata mandatului primarului), atribuțiile lui fiind stabilite prin dispoziție a primarului (art. 66 din Legea nr. 215/2001).

Coroborând dispozițiile Legii nr. 215/2001 privind atribuțiile autorităților administrației publice locale, deci inclusiv ale primarului, cu dispozițiile art. 2 lit. d), e) şi f) din Legea-cadru a descentralizării nr. 195/2006, constatăm că atribuțiile acestor autorități reprezintă, pe de o parte, competențe (atribuții) exclusive, iar, pe de altă parte, competențe partajate şi delegate. În ceea ce-l priveşte pe primar, acesta are o *competență exclusivă* atunci când îşi exercită atribuțiile în calitatea lui de ales local şi reprezentant al unității administrativ-teritoriale în relațiile cu autoritățile publice, cu persoanele fizice sau juridice române sau străine, precum şi în justiție. El are o *competență partajată* atunci când îşi exercită atribuțiile împreună cu alte niveluri ale administrației publice, județean sau central, cu o separare clară a finanțării şi a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte[1].

Este de menționat faptul că, pe perioada exercitării mandatului, trebuie evitat *conflictul de interese*. Astfel, primarii sunt obligați să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu emită o dispoziție, în exercitarea funcției, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I. Actele administrative emise sau actele juridice încheiate ori dispozițiile emise cu încălcarea obligațiilor prevăzute anterior sunt lovite de *nulitate absolută* [art. 76 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice,

[1] A.A. Trăilescu, *Primarul în ipostaza de reprezentant al statului pe plan local*, în Analele Universității de Vest, Timişoara, Seria Drept, nr. 2/2009, p. 102.

a funcțiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancționarea corupției]. De asemenea, *incompatibilitățile* cu calitatea de primar sunt menționate în art. 87 din aceeaşi lege, în majoritate fiind similare cu cele pentru consilieri. Dintre cele specifice, amintim: calitatea de profesionist şi calitatea de membru al unui grup de interes economic.

Şi în cazul primarilor trebuie amintită *Carta europeană a autonomiei locale*, despre care s-a făcut vorbire în tema precedentă, la art. 7 (intitulat „Condițiile de exercitare a responsabilităților la nivel local") fiind cuprinse reglementări care privesc *statutul aleşilor locali*. Prin acest statut trebuie să se asigure exercitarea liberă a mandatului, să se permită o compensare financiară pentru cheltuielile efectuate în legătură cu exercitarea mandatului lor, precum şi, dacă este cazul, o compensație adecvată pentru câştigul pierdut sau remunerații pentru munca depusă şi o asigurare socială aferentă. Acestea şi toate celelalte aspecte specifice trebuie stabilite prin lege sau pe baza principiilor juridice fundamentale.

În ceea ce priveşte *relația dintre primar şi consiliul local*, aceasta este reglementată în art. 63 din Legea administrației publice locale şi va fi prezentată la atribuțiile primarului.

În privința *poziției primarului față de consiliul local* şi a *raporturilor lor*, trebuie menționat că ambele au aceeaşi legitimitate, întrucât sunt autorități alese prin vot direct şi universal, amândouă au în vedere problemele colectivităților locale şi, ca atare, legea trebuia să facă o departajare între ele.

Soluția la care s-a oprit legiuitorul, pentru a evita un eventual blocaj instituțional, a fost aceea de a asigura supremația consiliului local în realizarea administrației locale față de primar. În acest sens, Legea nr. 215/2001 a stabilit la art. 23 că autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune şi oraşe sunt consiliile locale, ca autorități deliberative, şi primarii, ca autorități executive. Calitatea primarului de organ executiv derivă din faptul că el este cel care răspunde de ducerea la îndeplinire a hotărârilor consiliului local, cât şi din faptul că este cel care trebuie să pună în practică dispozițiile privitoare la realizarea în colectivitățile umane de bază a legii şi a celorlalte acte normative[1].

2.2.4. Mandatul primarului

Durata mandatului primarului, similar cu al celorlalți aleşi locali, este de *4 ani*[2], perioadă pe care îşi exercită drepturile şi îşi îndeplineşte îndatoririle ce îi revin. Primarul intră în dreptul deplinei exercitări a mandatului după depunerea jurământului, iar calitatea se păstrează, de regulă, până la depunerea jurământului de către primarul nou-ales. După depunerea jurământului, primarul primeşte *legitimația*, precum şi *eşarfa* în culorile drapelului național al României, un semn distinctiv al calității de primar (pe care are dreptul să îl poarte pe întreaga durată a mandatului)[3].

Pentru durata mandatului, Legea nr. 215/2001 prevede două excepții:

a) prelungirea mandatului, prin lege organică, în caz de război, calamitate naturală, dezastru sau sinistru deosebit. Se observă, pe de o parte, o paletă mai largă de împrejurări în care se face prelungirea mandatului primarului în comparație cu cele pentru care se face prelungirea mandatului consiliului local, iar, pe de altă parte, exprimarea acestora prin termeni relativ nedeterminați (a se vedea, de exemplu, definițiile şi explicațiile date în Dicționarul explicativ al limbii române) şi, implicit, interpretabili[4];

---

[1] I. Vida, *op. cit.*, p. 199. Autorul se referea la dispozițiile Legii nr. 69/1991, între timp abrogate.

[2] Art. 26 alin. (1) din Legea nr. 215/2001.

[3] A se vedea art. 14 din Legea nr. 393/2004.

[4] A se vedea D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014, p. 345. În acelaşi sens se exprimă şi D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 405, plecând de la forma inițială a Legii nr. 215/2001 (M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001), care, la art. 72 alin. (1) teza a II-a, prevedea: „Mandatul primarului poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă". Autorul constată că termenul de *catastrofă* este vag şi se întreabă cât de gravă

b) încetarea mandatului înainte de termen, care are loc de drept (prin ordin al prefectului, ce poate fi atacat în instanța de contencios administrativ) şi prin act juridic emis de o instanță în urma unui referendum local organizat în acest scop[1], voința majorității alegătorilor fiind aceea de demitere a primarului:

1. încetarea de drept a mandatului primarului intervine dacă:

– se constată că primarul se află în una dintre situațiile precizate în art. 15 alin. (2) din Legea nr. 393/2004 (demisie; incompatibilitate; schimbarea domiciliului într-o altă unitate administrativ-teritorială; condamnarea, prin hotărâre judecătorească rămasă definitivă, la o pedeapsă privativă de libertate; punerea sub interdicție judecătorească; pierderea drepturilor electorale; pierderea, prin demisie, a calității de membru al partidului politic sau al organizației minorității naționale pe a cărei listă a fost ales; deces);

– primarul se află în una dintre situațiile prevăzute în art. 69 alin. (2) din Legea nr. 215/2001 (este în imposibilitatea exercitării funcției din cauza unei boli grave, certificată, sau într-o altă situație ce nu îi poate fi imputabilă, dar care nu permite desfăşurarea activității în bune condiții timp de 6 luni pe parcursul unui an calendaristic; dacă nu îşi exercită, în mod nejustificat, mandatul timp de 45 de zile consecutiv).

Autoritatea care ia act, prin ordin, de asemenea situații create este prefectul[2], în literatura de specialitate făcându-se observația îndreptățită că legea nu precizează cine are dreptul să îl înştiințeze pe prefect sau dacă acesta are dreptul să se autosesizeze. Soluția oferită constă în adoptarea unei hotărâri în consiliul local în care să se arate motivul încetării mandatului primarului, iar prin grija secretarului hotărârea să fie adusă la cunoştința prefectului, acesta să verifice dacă motivul este real, iar în urma constatărilor sale să adopte ordinul prin care se ia act de încetarea mandatului primarului[3].

Statutul aleşilor locali, prin modificările şi completările aduse, a soluționat doar parțial problema, în sensul că ordinul prefectului va avea la bază un referat semnat de secretarul comunei sau al oraşului, precum şi actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului [art. 16 alin. (2)].

Ordinul prefectului poate fi atacat de primar la instanța de contencios administrativ, în termen de 10 zile de la comunicare, care se va pronunța în termen de 30 de zile, hotărârea instanței fiind definitivă.

Cu privire la hotărârea definitivă a primei instanțe, în literatura de specialitate s-a exprimat opinia că se încalcă dreptul la un proces echitabil judecat de un tribunal independent şi dreptul de a exercita o cale de atac efectivă asupra hotărârii menționate[4].

În ceea ce priveşte *demisia primarului*, Statutul aleşilor locali[5] stabileşte că primarul trebuie să anunțe în scris consiliul local şi prefectul, iar la prima şedință a consiliului aceasta se va consemna în procesul-verbal. În continuare, prefectul ia act prin ordin de demisia primarului, iar ordinul, împreună cu un extras din procesul-verbal al şedinței, se înaintează Ministerului Afacerilor Interne, care va propune Guvernului stabilirea datei desfăşurării alegerilor pentru un nou primar.

În literatura de specialitate se apreciază că încetarea mandatului de primar ca urmare a unei demisii ar trebui încadrată în categoria *încetării mandatului ca urmare a voinței titularului său*[6];

2. încetarea prin act juridic emis în urma unui referendum reprezintă o nouă modalitate în raport cu reglementările anterioare, care presupune organizarea unui *referendum local*,

---

trebuie să fie catastrofa pentru a fi necesară adoptarea unei legi organice de către Parlament pentru a se prelungi mandatul unui primar?

[1] I. Santai, *Drept administrativ şi știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 377 şi urm.

[2] A se vedea art. 69 alin. (3) din Legea nr. 215/2001.

[3] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 406.

[4] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 485.

[5] A se vedea art. 17 din Legea nr. 393/2004.

[6] V. Vedinaş, *op. cit.*, p. 484.

în condițiile stabilite prin Legea nr. 3/2000 privind referendumul, al cărui obiect trebuie să fie *demiterea primarului*. Elementele specifice de procedură pentru acest caz sunt:

– *înaintarea unei cereri* adresate în acest sens prefectului de către cetățenii cu drept de vot înscrişi pe listele electorale ale localității respective, ca urmare a nesocotirii de către primar a intereselor generale ale colectivității locale sau a neexercitării atribuțiilor ce îi revin, potrivit legii, inclusiv a celor pe care le exercită ca reprezentant al statului. Cererea va cuprinde motivele ce au stat la baza ei, numele şi prenumele, data şi locul naşterii, seria şi numărul buletinului sau ale cărții de identitate şi semnătura olografă ale cetățenilor care au solicitat organizarea referendumului. Organizarea unei asemenea acțiuni trebuie să fie solicitată, în scris, de cel puțin 25% din numărul locuitorilor cu drept de vot înscrişi pe listele electorale ale unității administrativ-teritoriale, procent care trebuie să fie realizat în fiecare dintre localitățile componente ale comunei, oraşului, municipiului;

– *cheltuielile* pentru organizarea referendumului se suportă din bugetul local;

– referendumul este organizat, în condițiile legii, de către o *comisie* numită prin ordin al prefectului, compusă dintr-un reprezentant al prefectului, câte un reprezentant al primarului, al consiliului local şi al consiliului județean şi un judecător de la judecătoria în a cărei jurisdicție se află unitatea administrativ-teritoriala în cauză;

– secretarul comisiei este asigurat de instituția prefectului;

– referendumul este *valabil* dacă s-au prezentat la urne cel puțin jumătate plus unu din numărul total al locuitorilor cu drept de vot, iar activitatea primarului încetează înainte de termen dacă s-au pronunțat în acest sens cel puțin jumătate plus unu din numărul total al voturilor valabil exprimate;

– până la alegerea noului primar, secretarul unității administrativ-teritoriale va rezolva problemele curente ale localității, potrivit competențelor şi atribuțiilor ce îi revin[1].

În literatura de specialitate se regăsesc mai multe aprecieri critice, dintre care amintim două:

– după primirea cererii, prefectul va trebui să analizeze temeinicia motivelor invocate în cerere, veridicitatea şi autenticitatea semnăturilor şi apoi să transmită Guvernului, prin intermediul Ministerului Afacerilor Interne, o propunere motivată de organizare a alegerilor[2]. De asemenea, legea nu a precizat dacă în această perioadă primarul mai funcționează sau dacă se consideră vacanța funcției, caz în care va fi înlocuit de drept de viceprimar [art. 72 alin. (1) şi (2) din Legea nr. 215/2001]. Într-o astfel de situație, conform articolului menționat, „consiliul local poate delega, prin hotărâre, din rândul membrilor săi, un consilier local care va îndeplini temporar atribuțiile viceprimarului, cu respectarea drepturilor şi obligațiilor corespunzătoare funcției (...)";

– în nicio reglementare nu se prevede posibilitatea (sau dreptul) primarului de a fi ascultat înainte ca prefectul să formuleze şi să înainteze propunerea pentru organizarea referendumului care priveşte încetarea mandatului, după cum nu se regăseşte nicio dispoziție referitoare la atacarea în instanța de contencios administrativ a hotărârii de stabilire a datei la care se va organiza referendumul local, singurul act administrativ din acest lanț de evenimente care produce efecte juridice (documentele referendumului, propunerea prefectului, avizul ministerului sunt doar acte premergătoare)[3].

2.2.5. Atribuțiile primarului

Primarul îndeplineşte o serie de atribuții prevăzute în art. 63 şi art. 64 din Legea nr. 215/2001, precum şi diverse alte atribuții stabilite prin alte legi şi acte normative. Aceste

[1] A se vedea art. 70 şi art. 55 alin. (3)-(8) din Legea nr. 215/2001.

[2] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 406 şi urm.

[3] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 797.

atribuții sunt, în fapt, competențele cu care este învestit un primar în calitate de executant al unei funcții de autoritate publică[1].

În forma Legii nr. 215/2001 precedentă adoptării modificărilor și completărilor aduse prin Legea nr. 286/2006[2], atribuțiile primarului erau doar enunțate, nu și clasificate pe categorii, așa cum a procedat legiuitorul ulterior. Pentru o mai bună înțelegere a atribuțiilor, deci și a competențelor primarului, în literatura de specialitate s-au practicat mai multe clasificări, după cum urmează:

a) după posibilitatea delegării atribuțiilor[3], identificându-se două categorii:

– *atribuții exclusive ale primarului*, adică atribuții ce nu pot fi delegate, și

– *atribuții care pot fi delegate*, în conformitate cu legea;

b) după efectele lor juridice[4], formându-se trei grupe:

– atribuții care constau în *întocmirea unor acte pregătitoare*;

– atribuții *de îndrumare și control*;

– atribuții *de autoritate publică*;

c) după natura lor[5], aici cuprinzându-se atribuțiile executate în calitate de autoritate executivă care realizează autonomia locală, ca șef al administrației publice locale, ca șef al aparatului de specialitate, ca reprezentant al comunei sau orașului și ca reprezentant al statului în localitatea unde activează ca primar;

d) după conținutul lor[6], formându-se grupe de atribuții care vizează activitatea economico-financiară, socială, igienico-sanitară, edilitar-gospodărească și politico-administrativă;

e) după calitatea în care acționează primarul[7], unde s-au format două grupe:

– atribuții exercitate de primar *în calitate de reprezentant al statului*;

– atribuții pe care le exercită *în calitate de ales local*;

f) după conținutul atribuțiilor[8], rezultând mai multe grupe (de exemplu, în domeniul economico-financiar și urbanistic; în domeniul socio-cultural, sanitar și al ordinii publice; de execuție și administrativ-organizatorice etc.);

g) atribuții ale primarului *pe linia realizării autonomiei locale*[9] (de exemplu, cele referitoare la relația cu consiliul local, la bugetul local, la serviciile publice asigurate cetățenilor etc.);

h) atribuții ale primarului *pe linia realizării unor servicii publice statale*[10] (cum ar fi organizarea și desfășurarea alegerilor, a referendumului, a recensământului sau cele referitoare la îndeplinirea funcției de ofițer de stare civilă etc.).

---

[1] E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 330.

[2] Legea nr. 286/2006 pentru modificarea și completarea Legii administrației publice locale nr. 215/2001 (M. Of. nr. 621 din 18 iulie 2006).

[3] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 403. Autorul se referea la faptul că Legea nr. 215/2001, în forma inițială publicată în M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001, la art. 70 prevedea atribuțiile care pot și care nu pot fi delegate, astfel: „(1) Primarul deleagă viceprimarului sau, după caz, viceprimarilor, prin dispoziție emisă în cel mult 30 de zile de la validare, exercitarea atribuțiilor ce îi revin potrivit art. 68 alin. (1) lit. j), m), p), r), v), x) și y). (2) Atribuțiile de ofițer de stare civilă pot fi delegate viceprimarului, secretarului sau altor funcționari cu competențe în acest domeniu, potrivit legii. (3) Atribuțiile ce revin primarului, ca reprezentant al statului, potrivit art. 69, cu excepția celor de ofițer de stare civilă, precum și cele prevăzute la art. 68 alin. (1) lit. a)-f), h), i), k), l) și t) nu pot fi delegate". În aceeași idee se exprimă și V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 793.

[4] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 793.

[5] I. Santai, *op. cit.*, p. 381 și urm.

[6] *Ibidem.*

[7] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 190-193.

[8] *Ibidem.*

[9] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 254 și urm.

[10] *Ibidem.*

Aceste categorii şi grupe de atribuţii se regăsesc, în bună parte, în forma actuală a Legii administraţiei publice locale, unde sunt precizate următoarele categorii principale de atribuţii[1]:

a) atribuţii exercitate în calitate de reprezentant al statului, în condiţiile legii (primarul îndeplineşte funcţia de ofiţer de stare civilă şi de autoritate tutelară şi asigură funcţionarea serviciilor publice locale de profil, atribuţii privind organizarea şi desfăşurarea alegerilor, referendumului şi a recensământului, precum şi alte atribuţii stabilite prin lege);

b) atribuţii referitoare la relaţia cu consiliul local (prezintă consiliului local, în primul trimestru, un raport anual privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale; prezintă, la solicitarea consiliului local, alte rapoarte şi informări; elaborează proiectele de strategii privind starea economică, socială şi de mediu a unităţii administrativ-teritoriale şi le supune aprobării consiliului local);

c) atribuţii referitoare la bugetul local (exercită funcţia de ordonator principal de credite; întocmeşte proiectul bugetului local şi contul de încheiere a exerciţiului bugetar şi le supune spre aprobare consiliului local; iniţiază, în condiţiile legii, negocieri pentru contractarea de împrumuturi şi emiterea de titluri de valoare în numele unităţii administrativ-teritoriale; verifică, prin compartimentele de specialitate, corecta înregistrare fiscală a contribuabililor la organul fiscal teritorial, atât a sediului social principal, cât şi secundar);

d) atribuţii privind serviciile publice asigurate cetăţenilor (coordonează realizarea serviciilor publice de interes local prestate prin intermediul aparatului de specialitate sau prin intermediul organismelor prestatoare de servicii publice şi de utilitate publică de interes local; ia măsuri pentru prevenirea şi, după caz, gestionarea situaţiilor de urgenţă; ia măsuri pentru organizarea executării şi executarea în concret a activităţilor din domeniile serviciilor publice de interes local; ia măsuri pentru asigurarea inventarierii, evidenţei statistice, inspecţiei şi controlului efectuării serviciilor publice de interes local, precum şi a bunurilor din patrimoniul public şi privat al unităţii administrativ-teritoriale; numeşte, sancţionează şi dispune suspendarea, modificarea şi încetarea raporturilor de serviciu sau, după caz, a raporturilor de muncă, în condiţiile legii, pentru personalul din cadrul aparatului de specialitate, precum şi pentru conducătorii instituţiilor şi serviciilor publice de interes local; asigură elaborarea planurilor urbanistice prevăzute de lege, le supune aprobării consiliului local şi acţionează pentru respectarea prevederilor acestora; emite avizele, acordurile şi autorizaţiile date în competenţa sa prin lege şi alte acte normative; asigură realizarea lucrărilor şi ia măsurile necesare conformării cu prevederile angajamentelor asumate în procesul de integrare europeană în domeniul protecţiei mediului şi gospodăririi apelor pentru serviciile furnizate cetăţenilor);

e) alte atribuţii stabilite prin lege.

Multitudinea de atribuţii, diversitatea şi complexitatea acestora impun necesitatea colaborării primarului cu serviciile publice deconcentrate ale ministerelor şi celorlalte organe de specialitate ale administraţiei publice centrale din unităţile administrativ-teritoriale, precum şi cu consiliul judeţean.

În atribuţiile sale intră şi numirea conducătorilor instituţiilor şi serviciilor publice de interes local. Numirea se face prin dispoziţia primarului, având anexat contractul de management, şi numai în baza concursului organizat potrivit procedurilor şi criteriilor aprobate de consiliul local, la propunerea primarului, în condiţiile legii.

Aşa cum este redactat art. 64 alin. (1), unde sunt reluate în mare parte atribuţiile menţionate la alin. (2) de la art. 63 din Legea nr. 215/2001, se pare că legiuitorul a dorit să întărească ideea că primarul le execută în calitate de reprezentant al statului în colectivitatea locală.

La începutul acestei secţiuni am menţionat o categorie de atribuţii cu un anume specific: *atribuţii care pot fi delegate*, în conformitate cu legea. Întrucât în activitatea curentă

[1] A se vedea art. 63 din Legea nr. 215/2001.

a primarului această delegare de atribuții este o necesitate stringentă, se impune o scurtă analiză. În această privință, Legea administrației publice locale precizează următoarele:

– viceprimarul este subordonat primarului și înlocuitorul de drept al acestuia, care îi poate delega atribuțiile sale [art. 57 alin. (2)];

– primarul poate delega atribuțiile ce îi sunt conferite de lege și alte acte normative viceprimarului, secretarului unității administrativ-teritoriale, conducătorilor compartimentelor funcționale sau personalului din aparatul de specialitate, precum și conducătorilor instituțiilor și serviciilor publice de interes local, în funcție de competențele ce le revin în domeniile respective[1].

Formularea acestui articol din forma actuală a legii, prin care nu s-a făcut nicio distincție între atribuțiile care ar putea fi delegate și cele care ar trebui să rămână în responsabilitatea directă a primarului, lasă să se înțeleagă că primarul ar putea delega orice atribuție în primul rând viceprimarului și apoi celorlalți menționați textual, dacă astfel de atribuții intră în domeniul lor de competență. Așadar, se ridică întrebarea firească dacă în acest mod nu pot fi delegate toate atribuțiile sale, golind de esență capitolul privind responsabilitatea unei asemenea autorități publice alese direct de electorat în scopul de a fi în serviciul colectivității locale.

La statutul primarului am prezentat succint *poziția primarului față de consiliul local și raporturile dintre aceștia*. Acum, după prezentarea atribuțiilor primarului referitoare la relația cu consiliul local, se mai pot face câteva precizări:

– primarul are obligația să pună la dispoziția consilierilor locali, la cererea acestora, în termen de cel mult 10 zile lucrătoare, informațiile necesare în vederea îndeplinirii mandatului [art. 51 alin. (2) din Legea nr. 215/2001];

– deși legea nu precizează în mod expres, participarea primarului la ședințele consiliului este un drept legal, întrucât, potrivit art. 52 din lege, el *are dreptul de a invita la ședințele consiliului persoane interesate* de problemele dezbătute[2].

În ceea ce privește *reprezentarea în justiție*, Curtea Constituțională a precizat că „primarul este abilitat să reprezinte în justiție unitatea administrativ-teritorială, dar această dispoziție vizează numai raporturile colectivității locale cu terții, nu și pe cele cu consiliul local, care este organ al unității administrativ-teritoriale, ca și primarul, și are aceeași legitimitate cu acesta"[3].

2.2.6. Actele primarului

În conformitate cu prevederile art. 68 din Legea administrației publice locale, primarul emite *dispoziții cu caracter normativ sau individual*. În legătură cu aceste acte, precizăm următoarele:

– dispozițiile emise sunt *analizate din punct de vedere al legalității și contrasemnate de secretarul unității administrativ-teritoriale*. În cazul în care consideră că acestea cuprind prevederi ilegale sau care îi depășesc competența, poate să refuze contrasemnarea, având însă obligația de a-și motiva și prezenta primarului, sub formă scrisă, opinia privind aspectele de nelegalitate sesizate[4];

– secretarul are datoria de *a transmite prefectului* dispozițiile emise de primar, într-un *termen de maxim 10 zile* de la data emiterii, comunicarea făcându-se în scris, fiind însoțită de eventualele obiecții care privesc legalitatea și înregistrându-se obligatoriu într-un registru destinat acestui scop;

---

[1] A se vedea formularea actuală a art. 65 din Legea nr. 215/2001 (după modificarea adusă prin Legea nr. 20/2014, M. Of. nr. 191 din 18 martie 2014).
[2] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 343.
[3] A se vedea Decizia Curții Constituționale nr. 66/2004 (M. Of. nr. 235 din 17 martie 2004).
[4] A se vedea art. 47 și art. 48 din Legea nr. 215/2001.

– *prefectul va analiza dispoziția* primarului şi eventualele obiecții referitoare la legalitate transmise de secretar şi, dacă identifică anumite aspecte de ilegalitate, poate cere primarului reanalizarea documentului, aducând şi argumente în privința modificării sau revocării acestuia[1];

– toate *dispozițiile cu caracter normativ sunt aduse la cunoştință publică*, în maxim 5 zile de la comunicarea către prefect, moment din care *devin executorii* şi *produc efecte juridice*. Modalitățile legale sub care pot fi aduse la cunoştință publică sunt publicarea în Monitorul Oficial al județului, publicarea în presa locală sau afişarea în locurile amenajate special pentru aceasta;

– *dispozițiile individuale* devin obligatorii şi produc efecte numai după ce au fost comunicate persoanelor interesate, cu observația că în acest caz legea nu a menționat un termen-limită de comunicare.

Din punct de vedere al *naturii juridice*, dispozițiile primarului sunt *acte administrative cu caracter normativ* sau *individual*.

Primarul emite şi alte acte individuale, de regulă în domeniul urbanismului şi autorizării construcțiilor, cum ar fi *certificate de urbanism* şi *autorizații de construire*[2] pentru lucrările de construire din teritoriul localității respective, în condițiile legii.

Controlul legalității actelor administrative emise de primar revine *prefectului*, conform art. 123 alin. (5) din Constituție, art. 19 alin. (1) lit. a) şi e) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului şi Legii contenciosului administrativ nr. 554/2004. Totodată, în conformitate cu art. 52 şi art. 126 alin. (6) din Constituție, ele sunt supuse *controlului judecătoresc de legalitate pe calea contenciosului administrativ*, în acord cu prevederile Legii nr. 554/2004.

În activitatea lor, primarii sunt sprijiniți de autoritățile administrației publice centrale cu diverse metodologii puse la dispoziție, care cuprind o serie de proceduri aplicabile în diferite situații (de exemplu, situații de urgență, încheierea unor contracte de concesiune sau închiriere etc.)[3].

2.2.7. Răspunderea primarului

Primarul, ca ales local, se află pe toată perioada exercitării mandatului în serviciul colectivității locale şi este responsabil în fața acesteia în condițiile legii.

Deşi nu este subordonat consiliului local sau consiliului județean, Legea nr. 215/2001 a instituit regula ca primarul *să prezinte în fața consiliului local un raport anual* privind starea economică, socială şi de mediu a unității administrativ-teritoriale, iar la solicitarea consiliului, *alte rapoarte şi informări*. Din aceste considerente, se poate spune că primarul răspunde în fața consiliului local de buna funcționare a administrației publice locale, *răspundere care are o natură politică*, şi nu juridică[4].

Dată fiind poziția lor, de regulă aleşi din partea unui partid sau a unei alianțe, în formele permise de lege, primarii trebuie să îşi exprime în foarte multe situații opiniile politice.

---

[1] A se vedea A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 63.

[2] A se vedea art. 4 din Legea nr. 50/1991 privind autorizarea lucrărilor de construcții, republicată (M. Of. nr. 933 din 13 octombrie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

[3] De exemplu, *Manualul primarului pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații şi secetă hidrologică* sau *Manualul prefectului pentru managementul situațiilor de urgență în caz de inundații şi secetă hidrologică*, aprobate prin Ordinul nr. 330/44/2178/2013 al ministrului mediului şi schimbărilor climatice, al ministrului afacerilor interne şi al ministrului dezvoltării regionale şi administrației publice (M. Of. nr. 456 şi nr. 456 bis din 24 iulie 2013), sau *Contractul-cadru de concesiune şi închiriere a suprafețelor de pajişti aflate în domeniul public/privat al comunelor, oraşelor, respectiv al municipiilor*, aprobat prin Ordinul nr. 407/2051/2013 al ministrului agriculturii şi dezvoltării rurale şi al ministrului dezvoltării regionale şi administrației publice (M. Of. nr. 333 din 7 iunie 2013).

[4] A se vedea A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 527.

Pentru aceasta, Legea nr. 393/2004 a prevăzut o anume *protecție*, care constă în următoarele:

– aleşii locali nu pot fi traşi la răspundere juridică pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului (art. 21);

– pe întreaga durată a mandatului, aleşii locali se consideră în exercițiul autorității publice şi se bucură de protecția prevăzută de legea penală [art. 23 alin. (1)], de aceeaşi protecție bucurându-se şi membrii familiei;

– reținerea, arestarea sau trimiterea în judecată penală ori contravențională a aleşilor locali (deci inclusiv a primarilor – *n.a.*), precum şi faptele săvârşite care au determinat luarea măsurilor se aduc la cunoştință atât autorității administrației publice din care fac parte, cât şi prefectului, în termen de cel mult 24 de ore, de către organele care au dispus măsurile respective (art. 22).

Această protecție nu exclude însă răspunderea primarului, care, pentru faptele ilegale săvârşite în exercitarea atribuțiilor ce îi revin, răspunde, în conformitate cu prevederile legilor aplicabile[1], din punct de vedere *administrativ*, *civil* sau *penal*, după caz, la care Legea nr. 215/2001 a adăugat explicit prin art. 128 şi *răspunderea contravențională*.

Răspunderea contravențională şi sancțiunile aplicabile primarului sunt detaliate la Capitolul XI din Legea administrației publice locale. Sunt considerate contravenții şi sancționate cu amendă (de la 1.000 lei la 5.000 lei) fapte precum: nepunerea în aplicare, cu rea-credință, a hotărârilor consiliului local; neprezentarea (din culpa lui), în termenul prevăzut de Legea finanțelor publice locale, a proiectului bugetului comunei, oraşului sau municipiului, după caz; neprezentarea (din culpa lui) a rapoartelor prevăzute de lege; neluarea măsurilor necesare, stabilite de lege, în calitatea sa de reprezentant al statului etc. Singurul îndreptățit să constate contravențiile şi să aplice amenzile aferente este prefectul, în calitatea sa de autoritate publică şi reprezentant al Guvernului pe plan local.

Pentru *faptele civile şi penale*, se înțelege că se vor aplica legile specifice acestor domenii.

Pentru *răspunderea administrativă* a primarului, legea a prevăzut o sancțiune specifică: *suspendarea mandatului de primar* (art. 71 din Legea nr. 215/2001). Această întrerupere temporară a mandatului intervine de drept numai în cazul în care primarul a fost arestat preventiv, iar măsura trebuie comunicată de îndată de către instanța de judecată prefectului, care, prin ordin, constată suspendarea mandatului. Ordinul de suspendare, act cu rol constatator, se comunică primarului în cel mult 48 de ore de la momentul emiterii, iar situația va dura până la încetarea stării de arest preventiv, pe această perioadă primarul neputând exercita mandatul său.

În literatura de specialitate s-au exprimat mai multe opinii privind suspendarea mandatului primarului şi consecințele ei, dintre care amintim:

– suspendarea operează în baza legii, iar ordinul prefectului nu are decât semnificația unui act constatator, şi nu constitutiv[2];

– conform dispoziției legii actuale, un primar este suspendat numai dacă este arestat preventiv, deşi se apreciază că pentru anumite fapte penale ar putea fi judecat şi în stare de libertate. Ca atare, se consideră că un primar implicat într-un proces penal, indiferent că este sau nu arestat preventiv, ar trebui suspendat de drept până la soluționarea litigiului, urmând ca, în raport de soluția la care se ajunge, să fie repus în postul de primar, dacă este considerat nevinovat şi achitat de instanță, sau, dimpotrivă, să fie demis, dacă este considerat vinovat printr-o hotărâre judecătorească definitivă;

---

[1] A se vedea art. 3 alin. (2) şi art. 55 din Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali şi art. 128 din Legea nr. 215/2001.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 525.

– se ridică întrebarea cine va fi obligat la plata despăgubirilor în cazul în care se constată nevinovăția primarului, atât timp cât prefectul nu a făcut decât să aplice dispoziția legală, prin care este obligat să dispună suspendarea primarului[1].

În final mai arătăm că se consideră că încetarea mandatului în urma referendumului specific amintit mai sus este echivalentă cu *demiterea* şi „reprezintă o sancțiune politică, dar cu efecte juridice"[2].

2.3. Viceprimarul

Spre deosebire de primar, care este ales în mod direct de electorat, viceprimarul face parte din categoria celor *aleşi indirect*, întrucât este ales de consiliul local dintre membrii săi[3]. Doar municipiile reşedință de județ şi municipiul Bucureşti au dreptul la *doi viceprimari*, toate celelalte unități administrativ-teritoriale (comune, oraşe, municipii şi sectoarele municipiului Bucureşti) având dreptul să îşi aleagă doar câte *un singur viceprimar*.

Propunerile de candidați pentru viceprimar se fac de oricare dintre consilieri sau de grupurile de consilieri, iar alegerea se face prin vot secret, fiind declarat viceprimar cel care a obținut votul majorității consilierilor în funcție, respectiv primii 2 candidați care au obținut votul majorității consilierilor în funcție, acolo unde legea prevede 2 viceprimari. Aceste aspecte de procedură, precum şi altele (care privesc situații referitoare la balotaj, neîndeplinirea condiției de majoritate sau adoptarea hotărârii consiliului cu privire la alegerea viceprimarului/viceprimarilor) sunt menționate în art. 11-13 din Regulamentul-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale, aprobat prin O.G. nr. 35/2002.

Statutul viceprimarului se deduce din Capitolul III (intitulat „Primarul şi viceprimarul") şi din alte prevederi cuprinse în Legea administrației publice locale nr. 215/2001, conform cărora viceprimarul este *subordonat primarului, este înlocuitorul său de drept*, îşi *păstrează statutul de consilier* (însă fără să primească indemnizația ce se cuvine acestuia), având dreptul la o indemnizație ca viceprimar, în aceleaşi condiții ca şi primarul. Legea nu prevede în mod expres atribuțiile sale, ca atare, *nu are competență proprie* (în realizarea căreia să poată emite acte administrative de autoritate) şi *nu este o autoritate de sine stătătoare* a administrației publice locale[4].

Şi în cazul viceprimarului trebuie evitat *conflictul de interese*, aşa cum se precizează în Legea nr. 161/2003, iar *incompatibilitățile* cu calitatea de viceprimar sunt menționate în art. 87 din aceeaşi lege, în majoritate fiind similare cu cele pentru consilieri, cu atât mai mult cu cât viceprimarul îşi menține calitatea de consilier.

Rolul viceprimarului este acela de *înlocuitor de drept al primarului*, aşa cum se prevede la art. 57 alin. (2) şi art. 72 din Legea nr. 215/2001. Înlocuirea survine numai în cazul suspendării, al încetării mandatului de primar sau pentru alte situații (deplasări, concediu de odihnă, concediu medical etc.) în care primarul nu îşi poate exercita temporar atribuțiile. În aceste din urmă situații, delegarea atribuțiilor către viceprimar se va face în baza unei dispoziții. Pentru municipiile reşedință de județ, unde sunt aleşi doi viceprimari, consiliul local are obligația să stabilească, pentru cazurile de suspendare sau de încetare a mandatului primarului, dintre cei doi un înlocuitor, iar pentru celelalte situații primarul trebuie să aleagă înlocuitorul său şi să emită dispoziție în acest sens.

În forma inițială a Legii nr. 215/2001[5] se prevedeau atribuțiile care erau delegate, după caz, viceprimarului, precum şi un termen de maxim 30 de zile în care trebuia dusă la îndeplinire această cerință, legiuitorul conturând astfel un statut relativ clar pentru

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 347.
[2] I. Santai, *op. cit.*, p. 387.
[3] A se vedea art. 57 alin. (3) din Legea nr. 215/2001.
[4] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 258; D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 348.
[5] A se vedea art. 70 din forma inițială a Legii nr. 215/2001 (M. Of. nr. 204 din 23 aprilie 2001).

viceprimar. Cu titlu informativ, menționăm că puteau fi delegate atribuțiile privind: îndrumarea și supravegherea activității gardienilor publici; controlul igienei și al salubrității localurilor publice și produselor alimentare puse în vânzare pentru populație; controlul activității din târguri, piețe, oboare, locuri și parcuri de distracții și luarea de măsuri pentru buna funcționare a acestora; inventarierea și administrarea bunurilor care aparțin domeniului public și domeniului privat al comunei sau al orașului etc.

Referitor la modificările ulterioare care privesc delegarea atribuțiilor către viceprimar, literatura de specialitate a făcut mai multe observații critice, dintre care amintim:

– modificarea reprezintă un regres în reglementarea statutului juridic al viceprimarului, întrucât îi permite primarului să delege unele atribuții, spre deosebire de dispozițiile anterioare, care îl obligau pe primar ca, în termen de 30 de zile de la data validării, să delege o parte din atribuțiile sale viceprimarului[1];

– în forma actuală a legii se menționează că primarul *îi poate delega atribuțiile sale*, ceea ce arată că norma legală este permisivă, primarul putând delega viceprimarului orice atribuție, fără excepție[2].

Mandatul viceprimarului are *durata egală cu durata mandatului consiliului local*. În conformitate cu Statutul aleșilor locali[3], viceprimarii intră în exercitarea mandatului după declararea lor ca legal aleși (potrivit Legii nr. 215/2001). Mandatul viceprimarului va înceta, în mod normal, la încetarea mandatului consiliului local, dar, în cazul în care mandatul consiliului local încetează înainte de expirarea duratei normale de 4 ani, *încetează de drept și mandatul viceprimarului*, fără vreo altă formalitate [art. 14 din O.G. nr. 35/2002]. O altă situație în care mandatul său va înceta înainte de termen este prevăzută la art. 18 alin. (4) din Statutul aleșilor locali și va avea loc *ca urmare a eliberării sau revocării acestuia din funcție*, în condițiile Legii nr. 215/2001. În această din urmă reglementare se identifică o prevedere referitoare la *schimbarea din funcție a viceprimarului*[4], schimbare care se poate face de consiliul local prin hotărâre adoptată cu votul a două treimi din numărul consilierilor în funcție, la propunerea motivată a primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor locali în funcție.

Privitor la schimbarea din funcție a viceprimarului sunt necesare câteva remarci:

– este evidentă diferența de terminologie între cele două legi;

– schimbarea din funcție este condiționată de aducerea unor argumente (de exemplu, privind activitatea desfășurată și rezultatele obținute de viceprimar etc.), fiind necesară astfel motivarea ei, conform alin. (4) al art. 57 (modificat prin Legea nr. 115/2015);

– o astfel de hotărâre poate fi atacată în instanța de contencios administrativ, însă, în conformitate cu Legea nr. 554/2004, instanța va analiza numai aspectele care privesc legalitatea hotărârii, și nu motivele pentru care s-a propus schimbarea;

– este evident că „activitatea și conduita viceprimarilor pot fi apreciate cel mai bine de către consiliul local, acesta având un drept de apreciere exclusiv în această privință"[5];

– *schimbarea din funcție* poate fi interpretată ca o *răspundere politică*, întrucât numirea viceprimarului se face, în primul rând, pe criterii politice și mai puțin pe criterii profesionale;

– Statutul aleșilor locali prevede *eliberarea din funcție* a viceprimarului ca pe o *sancțiune administrativă* aplicată pentru *abateri grave și repetate, săvârșite în exercitarea mandatului de viceprimar*[6].

---

[1] V. Vedinaș, *op. cit.*, p. 486 și urm.
[2] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 348.
[3] A se vedea art. 18 alin. (1) din Legea nr. 393/2004.
[4] A se vedea art. 57 alin. (4) din Legea nr. 215/2001.
[5] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 64.
[6] A se vedea art. 69 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 393/2004.

Dacă pentru primar legea precizează clar *actele emise*, nu acelaşi lucru se face în cazul viceprimarului. Este evident că, cel puţin pe perioada cât îl înlocuieşte pe primar, viceprimarul trebuie să emită dispoziţii şi alte acte care cad în sarcina primarului. În literatura de specialitate se apreciază necesitatea ca în lege să se specifice expres că viceprimarii emit decizii, dispoziţii sau orice alt act cu o denumire anume, cum ar fi „dispoziţie delegată" sau „dispoziţie de viceprimar"[1].

Răspunderea viceprimarului este precizată sintetic în art. 128 din Legea nr. 215/2001, conform căruia şi acest ales local este răspunzător, după caz, *contravenţional*, *administrativ*, *civil* şi *penal* pentru faptele săvârşite în exercitarea atribuţiilor ce îi revin, în condiţiile legii.

Ca şi în cazul primarului şi al consilierilor, în art. 69 alin. (1) din Statutul aleşilor locali, pentru *abateri grave şi repetate*, săvârşite în exercitarea mandatului de viceprimar, se pot aplica următoarele *sancţiuni*: mustrare; avertisment; diminuarea indemnizaţiei cu 5-10% pe timp de 1-3 luni; eliberarea din funcţie. Primele două sancţiuni se aplică, prin hotărâre a consiliului, la propunerea motivată a primarului, care se adoptă cu votul deschis al majorităţii consilierilor în funcţie. Celelalte două sancţiuni se pot aplica numai dacă se face dovada că viceprimarul a încălcat Constituţia, celelalte legi ale ţării sau a prejudiciat interesele ţării, ale unităţii administrativ-teritoriale sau ale locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială respectivă, iar hotărârea se va lua cu votul secret a cel puţin două treimi din numărul consilierilor în funcţie.

Legea administraţiei publice locale prevede posibilitatea *suspendării mandatului viceprimarului*, în aceleaşi condiţii ca şi pentru primar [art. 71 alin. (5)]. Pe perioada de suspendare a mandatului de viceprimar sau dacă acesta trebuie să înlocuiască primarul, legea[2] prevede delegarea în locul său, prin hotărâre a consiliului local, a unui consilier local. Acesta va îndeplini atribuţiile care reveniseră viceprimarului, va beneficia de drepturile, dar va respecta şi obligaţiile corespunzătoare calităţii de viceprimar.

2.4. Aparatul de specialitate al primarului

Aparatul de specialitate al primarului este o structură funcţională înfiinţată şi organizată la propunerea primarului, având rolul de punere în aplicare a activităţilor (atribuţiilor) date în competenţa şefului administraţiei locale. Acest aparat este structurat, conform art. 61 alin. (4) din Legea nr. 215/2001, pe *compartimente funcţionale* (direcţii, servicii, compartimente etc.), în care sunt încadraţi *funcţionari publici* şi *personal angajat cu contract de muncă*, şi este *condus de primar*. Conform art. 74 alin. (2) şi art. 75 din Legea administraţiei publice locale, personalul este *numit şi eliberat din funcţie de primar*, bucurându-se de *stabilitate în funcţie*, în condiţiile legii. Funcţionarilor publici din cadrul acestui aparat li se aplică toate *incompatibilităţile* menţionate în art. 94 din Legea nr. 161/2003.

Primarul, viceprimarul, secretarul unităţii administrativ-teritoriale, împreună cu aparatul de specialitate al consiliului local constituie *primăria* (comunei, oraşului, municipiului, sectorului), o structură funcţională cu activitate permanentă, care duce la îndeplinire hotărârile consiliului local şi dispoziţiile primarului, soluţionând problemele curente ale colectivităţii locale în care funcţionează[3].

Primăria reprezintă liantul dintre consiliul local şi cetăţeni, iar prin structurile ce o compun pune în practică, dă viaţă deciziilor consiliului local[4]. Primăria însă, precizează acelaşi autor, nu poate fi reţinută ca o instituţie publică de reprezentare a comunei sau oraşului în raporturile cu cetăţenii sau autorităţile publice, ci pune în valoare nevoile localităţii şi pe cele ale cetăţenilor.

---

[1] A se vedea I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 332.

[2] A se vedea art. 72 alin. (2) şi (3) din Legea nr. 215/2001.

[3] A se vedea D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 412 şi I. Santai, *op. cit.*, p. 356.

[4] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 334.

§3. Administrația publică a municipiului București

3.1. Organizarea administrației publice locale a municipiului București

Localitate deosebit de importantă pentru România, caracterizată prin cel mai mare număr de locuitori, cu o însemnată viață economică, social-politică şi cultural-ştiințifică, municipiul Bucureşti, capitala țării, a fost cuprins în Legea nr. 2/1968 alături de celelalte județe ale țării, fiind astfel asimilat acestora. Prin aceeaşi lege a fost *organizat pe sectoare*, numerotate, şi a rămas până acum singurul municipiu din România subdivizat, posibilitate prevăzută la art. 20 alin. (4) din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 privind crearea de subdiviziuni administrativ-teritoriale. Împărțirea actuală pe sectoare a municipiului Bucureşti este cea prevăzută de Decretul nr. 284/1979[1], în vigoare şi în prezent, care a redus numărul sectoarelor de la opt, câte existau conform Legii nr. 2/1968, la şase.

Această situație aparte a determinat legiuitorul să prevadă în Legea nr. 215/2001 un capitol separat pentru administrația publică a municipiului Bucureşti, actualmente *subdivizat în 6 (şase) sectoare*. Astfel, în Capitolul V din lege se prevede că autoritățile administrației publice locale din municipiul Bucureşti sunt Consiliul General al Municipiului Bucureşti şi consiliile locale ale sectoarelor, ca *autorități deliberative*, precum şi primarul general al municipiului Bucureşti şi primarii sectoarelor, ca *autorități executive*, alese în condițiile legii[2].

Aşadar, ca o particularitate, pornindu-se de la organizarea capitalei în 6 subdiviziuni administrativ-teritoriale, numite sectoare, în municipiul Bucureşti funcționează *7 consilii locale* şi *7 primari*[3].

Aceste subdiviziuni au rolul de a ajuta administrația municipală în demersul ei de realizare a intereselor cetăteneşti[4], un exemplu în acest sens fiind şi dispozițiile art. 81 alin. (2) lit. p) din Legea nr. 215/2001 – în cazul primăriilor de sector, autoritățile deliberative ale acestora hotărăsc, în condițiile legii, cu acordul Consiliului General al Municipiului Bucureşti, cooperarea sau asocierea cu autorități ale administrației publice din țară şi din străinătate, precum şi aderarea la asociații naționale sau internaționale[5].

3.2. Constituirea şi atribuțiile consiliilor locale ale municipiului București

Consiliile locale ale sectoarelor municipiului Bucureşti, precum şi Consiliul General se constituie, funcționează şi pot fi dizolvate în condițiile prevăzute de lege pentru consiliile locale, aşa cum prevede Legea nr. 215/2001 la art. 81 alin. (1), respectiv la art. 82. Consiliul General cuprinde un număr fix de 55 de consilieri, în timp ce fiecare consiliu de sector va avea un număr de membri stabilit în mod similar cu cel al consiliilor locale (în funcție de numărul de locuitori), în condițiile legii.

În privința *atribuțiilor*, Consiliul General exercită toate atribuțiile prevăzute pentru consiliile locale, iar consiliile sectoarelor exercită o serie de atribuții menționate în lege la

[1] B. Of. nr. 69 din 1 august 1979.
[2] A se vedea art. 80 din Legea nr. 215/2001.
[3] E. Bălan, *op. cit.*, p. 122.
[4] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 335.
[5] De exemplu, în acest sens stă mărturie Dispoziția Primarului sectorului 1 al municipiului Bucureşti nr. 1833 din 25 ianuarie 2013, având un articol unic, iar la pct. 6 al acestuia se pune în discuție chiar un proiect de hotărâre privind aprobarea încheierii „Înțelegerii prietenești de înfrățire şi cooperare între Municipalitatea Beyoğlu – Istanbul, Republica Turcia, şi Sectorul 1 al municipiului Bucureşti – Primarul sectorului 1 al municipiului Bucureşti". A se vedea, pentru detalii, M.E. Mihăilescu, *Considerații teoretice şi practice privind personalitatea juridică a sectoarelor municipiului Bucureşti din perspectiva legislației civile şi administrative*, în Buletin de informare legislativă nr. 4/2013, p. 18.

art. 81 alin. (2), dintre care unele numai pe baza împuternicirii[1] date de Consiliul General al Municipiului Bucureşti.

Dintre atribuţiile *exercitate independent* de către consiliile sectoarelor, enumerăm câteva:

– aleg, din rândul consilierilor, consilierul care conduce şedinţele consiliului, precum şi un viceprimar; aceştia îşi păstrează calitatea de consilier;

– aprobă regulamentul de organizare şi funcţionare a consiliului;

– contribuie la asigurarea ordinii publice, analizează activitatea Poliţiei Comunitare (în prezent Poliţia Locală – *n.a.*) şi propune măsuri de îmbunătăţire a acesteia;

– acţionează pentru protecţia şi refacerea mediului, în scopul creşterii calităţii vieţii;

– înfiinţează şi organizează târguri, pieţe, oboare, locuri şi parcuri de distracţie, baze sportive şi asigură buna funcţionare a acestora;

– asigură libertatea comerţului şi încurajează libera iniţiativă, în condiţiile legii;

– sprijină, în condiţiile legii, activitatea cultelor religioase;

– alte atribuţii stabilite prin lege sau delegate de Consiliul General al Municipiului Bucureşti.

Dintre cele *exercitate doar cu împuternicirea expresă* menţionată de lege, precizăm:

– avizează studii, prognoze şi programe de dezvoltare economico-socială, de organizare şi amenajare a teritoriului şi urbanism, inclusiv participarea la programe de dezvoltare regională şi zonală, în condiţiile legii, pe care le supune spre aprobare Consiliului General al Municipiului Bucureşti;

– aprobă bugetul local, împrumuturile, virările de credite şi modul de utilizare a rezervei bugetare; aprobă contul de încheiere a exerciţiului bugetar; stabilesc impozite şi taxe locale, precum şi taxe speciale, în condiţiile legii;

– aprobă, la propunerea primarului, în condiţiile legii, organigrama, statul de funcţii, numărul de personal şi regulamentul de organizare şi funcţionare ale aparatului de specialitate şi ale serviciilor publice de interes local etc.

La nivelul municipiului Bucureşti se regăseşte un *secretar general*, iar sectoarele municipiului au câte un *secretar*, acestor funcţionari publici de conducere fiindu-le aplicabile prevederile specifice stabilite în Capitolul X din Legea nr. 215/2001.

3.3. Primarii şi viceprimarii

În conformitate cu art. 79 din Legea nr. 215/2001, sectoarele municipiului Bucureşti au câte *un primar şi un viceprimar*, iar municipiul Bucureşti are *un primar general şi 2 viceprimari*, validarea alegerii primarului general al municipiului Bucureşti făcându-se de preşedintele Tribunalului Bucureşti.

Primarii şi viceprimarii de sector, primarul general şi viceprimarii municipiului Bucureşti funcţionează şi îndeplinesc atribuţiile prevăzute de dispoziţiile legii pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor şi li se aplică în acelaşi mod dispoziţiile cu privire la suspendare şi demitere[2]. În privinţa primarilor şi viceprimarilor de sector, legea prevede îndeplinirea aceloraşi atribuţii cu cele prevăzute pentru primarii şi viceprimarii comunelor şi oraşelor, cu două *excepţii*: cele referitoare la consultarea populaţiei prin referendum (organizat pentru soluţionarea problemelor locale de interes deosebit) şi la măsurile prevăzute de lege pentru desfăşurarea adunărilor publice, acestea exercitându-se numai de primarul general al municipiului Bucureşti.

---

[1] A se vedea art. 81 alin. (3) din Legea nr. 215/2001: atribuţiile prevăzute la alin. (2) lit. c)-h), p şi q) pot fi exercitate numai pe baza împuternicirii exprese date de prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului Bucureşti.

[2] A se vedea art. 83 din Legea nr. 215/2001.

Una dintre atribuțiile primarilor este emiterea de avize, acorduri și autorizații date în competența lor prin lege sau prin alte acte normative [art. 63 alin. (5) lit. g) din Legea nr. 215/2001]. Referitor la un astfel de drept atribuit primarului general al Capitalei [de exemplu, conform art. 4 lit. c) din Legea nr. 50/1991], Curtea Constituțională a precizat că „opțiunea legiuitorului de a atribui primarului general al municipiului București competența de a emite autorizații de construire pentru anumite lucrări nu contravine prin nimic prevederilor constituționale amintite, care stabilesc autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune și orașe"[1].

3.4. Despre funcționarea și actele autorităților administrației publice ale municipiului București

În afară de regulile generale după care funcționează toate celelalte consilii locale, Legea nr. 215/2001 a cuprins (la art. 86) câteva dispoziții specifice pentru autoritățile administrației publice ale municipiului București, precum:

– *întrunirea, cel puțin o dată pe lună, a primarului general cu primarii de sector.* Convocarea poate fi făcută de primarul general sau de cel puțin trei dintre primarii de sector, iar obiectul întâlnirilor este constituit din analize privind stadiul îndeplinirii hotărârilor Consiliului General al Municipiului București și/sau a dispozițiilor cu caracter normativ ale primarului general și prezentarea de informări privind activitatea consiliilor locale de sector, în vederea corelării activităților consiliilor locale ale sectoarelor cu activitatea Consiliului General. La aceste ședințe participă de drept și prefectul municipiului București;

– *participarea de drept a primarilor de sector la ședințele Consiliului General al Municipiului București.* Aceștia au dreptul de a interveni în dezbaterea problemelor care fac obiectul ordinii de zi;

– *participarea președinților comisiilor de specialitate ale consiliilor locale de sector la ședințele Consiliului General al Municipiului București.* Ei au dreptul la intervenții în cadrul dezbaterilor, dar nu au și drept de vot.

În privința *actelor*, consiliile locale adoptă *hotărâri*, iar primarii emit *dispoziții*. Specificul acestora, conform prevederii de la art. 85 din Legea administrației publice locale, constă în faptul că hotărârile Consiliului General al Municipiului București și dispozițiile cu caracter normativ ale primarului general sunt *obligatorii* și pentru autoritățile administrației publice locale organizate în sectoarele municipiului București.

Referitor la această dispoziție, în literatura de specialitate se apreciază că:

– textul reflectă specificul municipiului București, singura unitate administrativ-teritorială organizată în sectoare, subunități administrativ-teritoriale[2];

– printr-o astfel de dispoziție expresă se consacră o *formă indirectă de subordonare* între autoritățile alese la nivelul sectoarelor Capitalei și cele alese la nivelul Capitalei[3].

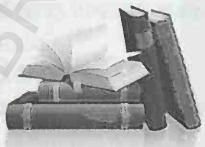
Literatura de specialitate, referindu-se la modul de organizare, la funcționarea și atribuțiile consiliilor locale ale sectoarelor municipiului București, arată că, oricât s-a dorit ca acestea „să se realizeze potrivit cerințelor principiului autonomiei locale, nu putem asimila consiliul local al unui sector al municipiului București cu acela al unei comune sau oraș, după cum nu putem asimila Consiliul General al Municipiului București (...) cu un consiliu județean ale cărui raporturi cu consiliile locale ale comunelor sau orașelor (...) se bazează pe principiul autonomiei, legalității, responsabilității, cooperării și solidarității în rezolvarea problemelor (...)"[4].

---

[1] Decizia Curții Constituționale nr. 918/2009 (M. Of. nr. 544 din 5 august 2009).
[2] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 205.
[3] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 337.
[4] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 821.

3.5. Alte aspecte specifice administrației municipiului București

Complexitatea problemelor cu care se confruntă administrația în municipiul Bucureşti a determinat autoritățile centrale să organizeze instituția *prefectului* şi la nivelul acestei mari localități, el funcționând în conformitate cu prevederile Legii nr. 340/2004 privind prefectul şi instituția prefectului, pe care le-am prezentat la secțiunea dedicată acestui subiect.



Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti; 2006;

Mihai Cristian Apostolache, *Primarul în România şi Uniunea Europeană*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2012;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004;

Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice şi exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2013;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2010;

Ioan C. Filitti, *Despre vechea organizare administrativă a Principatelor Române*, ediție revăzută, Imprimeriile „E. Marvan", Bucureşti, 1935;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, Bucureşti, 2005;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1934;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2009;

Eugen Popa, *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002;

Ioan Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;

Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", Bucureşti, 1935;

Tudorel Toader, *Constituția României reflectată în jurisprudența constituțională*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014.

II. Articole şi studii de specialitate, teze de doctorat (manuscris sau rezumat)

Mihai-Cristian Apostolache, *Statutul juridic al primarului în dreptul românesc şi în dreptul comparat*, teză de doctorat, rezumat, Universitatea din Bucureşti, 2011;

Mădălina-Elena Mihăilescu, *Considerații teoretice şi practice privind personalitatea juridică a sectoarelor municipiului Bucureşti din perspectiva legislației civile şi administrative*, în Buletin de informare legislativă nr. 4/2013;

Alin A. Trăilescu, *Primarul în ipostaza de reprezentant al statului pe plan local*, în Analele Universității de Vest, Timişoara, Seria Drept, nr. 2/2009.

III. Legislație

Constituția României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007);

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali (M. Of. nr. 912 7 octombrie 2004);

Legea nr. 115/2015 pentru alegerea autorităților administrației publice locale (M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015);

O.G. nr. 35/2002 pentru aprobarea Regulamentului-cadru de organizare şi funcționare a consiliilor locale (M. Of. nr. 90 din 2 februarie 2002), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 673/2002 (M. Of. nr. 953 din 24 decembrie 2002).

IV. Site-uri de specialitate

www.unibuc.ro.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Funcția publică și funcționarul public – Partea I

TEMA 11

§1. Noțiuni generale, constituționalitatea și legalitatea funcției publice și a funcționarului public

1.1. Noțiuni generale privind funcția publică și funcționarul public

În organizarea tuturor autorităților (organelor) publice se întâlnesc resursele umane (personalul), resursele materiale (în general, patrimoniul) și resursele financiare. Personalul desfășoară diverse activități, de la cele mai puțin însemnate (în cadrul unui serviciu public sau al unui consiliu local), până la cele de o deosebită importanță, de mare responsabilitate într-un stat (Președinte, prim-ministru etc.), paleta lor fiind extrem de largă, cuprinzând numeroase astfel de funcții. De exemplu, în cazul puterii legislative, sunt funcțiile de senator și deputat, dar și de președinte al Camerei Deputaților sau al Senatului.

Creșterea complexității activităților a generat în timp crearea a numeroase și diferite funcții, activitățile desfășurate în cadrul autorităților (organelor) publice fiind susținute de personalul care, prin îndeplinirea atribuțiilor specifice, asigură satisfacerea interesului general al societății. În textele constituționale se întâlnesc referințe ori trimiteri la categorii precum: funcții publice [art. 16 alin. (3) și art. 54 alin. (2)]; demnități publice [art. 16 alin. (3)]; Avocatul Poporului și adjuncții Avocatului Poporului [art. 58 alin. (1) și (2), art. 146 lit. a) și d)]; funcția de prim-ministru [art. 85 alin. (1)]; membrii activi ai armatei [art. 40 alin. (3)]; polițiștii [art. 40 alin. (3)]; alte categorii de funcționari publici [art. 40 alin. (3)]; militarii [art. 54 alin. (2)]; deputați și senatori [art. 62 alin. (3), art. 64 alin. (3), art. 65 alin. (2) lit. j), art. 69 alin. (1), art. 70 alin. (1), art. 72, art. 74 alin. (4), art. 105 alin. (1), art. 113 alin. (1), (2) și (4), art. 146 lit. a), b) și c)]; calitatea de deputat sau de senator [art. 70 alin. (2), art. 71 alin. (2)]; Președintele României [art. 77 art. (1), art. 80 alin. (1) și (2)[1]] etc.

Unele dintre aceste funcții sunt îndeplinite de *reprezentanți*, *demnitari publici*, care sunt aleși (de exemplu, un deputat sau un senator) sau sunt numiți (cum ar fi un ministru sau un secretar de stat). În literatura de specialitate s-a apreciat că „misiunea de deputat, senator, șef de stat, ministru este totuși altceva decât o funcție publică, atât ca mod de ocupare, cât și ca dimensiune a atribuțiilor și, bineînțeles, ca mod de încetare", iar deosebirea „este de fond, pentru că demnitarii nu sunt simpli funcționari publici"[2].

Statutul lor este reglementat printr-o serie de acte normative (unele fiind amintite și în temele precedente), cum ar fi: Legea nr. 90/2001[3], Legea nr. 96/2006[4] și Legea nr. 393/2004[5].

---

[1] C. Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. II. Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici*, Ed. Hamangiu, București, 2014, p. 1.

[2] I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 152 și urm.

[3] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001), cu modificările și completările ulterioare.

[4] Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată (M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016).

[5] Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali (M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004), cu modificările și completările ulterioare.

Cele mai multe funcții sunt îndeplinite de funcționari care sunt persoane cu o anume pregătire profesională, „învestite" cu anumite atribuții specifice funcției și, implicit, cu o anume competență recunoscută legal. În literatura de specialitate se consideră că, „atât timp cât va exista statul, implicit administrația publică, va fi nevoie și de funcționari publici"[1] și se subliniază că „democrația, în esența sa, constă atât în respectarea valorilor proprii, cât, mai ales, în eficiența titularilor funcției publice, indiferent de nivelul lor. Cu alte cuvinte, *funcția publică* trebuie să prefigureze, pe lângă cerințe ca profesionalismul, eficiența, responsabilitatea, onestitatea și dinamismul, și respectarea cu strictețe a reglementărilor constituționale și legale, precum și o cât mai mare apropiere față de nevoile cetățeanului"[2]. De regulă, asemenea funcții sunt îndeplinite de personal – *funcționari publici* – cu un anume statut juridic, cuprins într-o lege organică, respectiv în Legea nr. 188/1999[3].

Acestea sunt funcții publice, iar noțiunea de *funcție publică* reprezintă o noțiune fundamentală a dreptului public în general, a dreptului administrativ în special, strâns legată de noțiunea de organ, autoritate, activitate administrativă etc.[4]

Cât privește funcțiile publice menționate în art. 16 alin. (3) din Constituție, „este neîndoielnic că textul se referă la acelea care presupun exercițiul autorității statale și, fără a proceda la delimitări rigide, va trebui să reținem că funcțiile și demnitățile publice sunt într-o incontestabilă legătură, dar nu se confundă"[5].

De altfel, așa cum sublinia un alt autor bine cunoscut în literatura de specialitate, *perspectiva constituționalistă asupra noțiunii de „funcție publică" este minimalistă, pur evocatorie și non-descriptivă*; nicio normă de drept constituțional nu reproduce în conținutul ei vreo definiție sau măcar o minimă descriere a ceea ce este noțiunea de „funcție publică" și nu furnizează, în mod explicit, nicio explicație în privința sensului juridic specific al acestei noțiuni. Astfel, din capul locului, se impune a fi observat faptul că art. 16 alin. (3) din Legea noastră fundamentală face vorbire despre „funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare (...)"; prin urmare, Constituția însăși realizează distincția între funcții și demnități, pe de o parte, și între cele civile și cele militare, pe de altă parte[6].

Pentru buna funcționare a aparatului propriu al autorităților și instituțiilor publice trebuie îndeplinite numeroase alte sarcini (cu privire la resurse umane, contabilitate, financiar, aprovizionare, administrativ-gospodărire, întreținere și asigurare utilități etc.), pentru care este angajat ceea ce se numește *personalul contractual*. Statutul său juridic este total diferit de cel al demnitarilor publici și al funcționarilor publici, având la bază reglementări cuprinse în Codul muncii[7].

Sensurile acceptate pentru sintagma „*funcție publică*" sunt sintetizate în literatura de specialitate astfel[8]:

– *un sens foarte larg* – ansamblul personalului din administrația publică, indiferent de regimul juridic aplicat;

– *un sens mai restrâns* – ansamblul personalului care exercită prerogative de putere publică în cadrul unei funcții publice (funcționarii publici de carieră) sau unei funcții de demnitate publică (miniștri, secretari de stat sau primari etc.);

---

[1] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 593.
[2] C. Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007, p. 297.
[3] Legea nr. 188/1999 privind statutul funcționarilor publici, republicată (M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007), cu modificările și completările ulterioare.
[4] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 547.
[5] I. Muraru, în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coord.), *op. cit.*, p. 152.
[6] C. Clipa, *op. cit.*, p. 2.
[7] Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată (M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011), cu modificările și completările ulterioare.
[8] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 290 și urm.

– *un sens strict* – exclusiv funcționarii publici de carieră, calificați ca atare prin lege și care sunt supuși unui regim juridic specific de drept public.

Alți autori[1] iau în considerare doar două sensuri: *un sens larg* (referind toate funcțiile organelor legislative, ale organelor administrației publice și ale organelor puterii judecătorești sau, în altă opinie, doar personalul din administrația publică) și *un sens restrâns* (desemnând numai funcționarii publici sau, în altă opinie, făcând referire doar la funcția publică executivă).

Prezența în diverse „instituții publice" atât a unor funcționari, precum și a celorlalți angajați a generat numeroase analize și exprimarea mai multor puncte de vedere privind natura juridică a funcției publice și a funcționarului public, îndeosebi prin comparație cu salariații – personalul contractual. Despre acestea se va discuta în paragrafele următoare.

1.2. Scurtă privire istorică asupra funcțiilor și funcționarilor în trecutul României[2]

Din perioada statelor feudale românești sunt cunoscuți termeni ca boieri, boierie, dregători, sfetnici, Domn etc. Din rândul celor mai înstăriți, numiți *boieri*, titulatură sub care se ascundea clasa privilegiată, erau numiți *dregătorii* statului sau, mai exact, ai Domnului. Odată cu „dregătoria", aceștia primeau o serie de sarcini, iar Domnitorul îi răsplătea prin acordarea de terenuri și de alte avantaje (de regulă, aveau dreptul de a cere diverse „dări" de la cei care locuiau în ținuturile respective).

Boieria este de o îndoită origine și a apărut ca urmare a influențelor slave și bizantine, fiind considerată precursoarea funcției publice de mai târziu. Instituția boieriei, ca și *libertatea* erau strâns legate de stăpânirea pământului, de moșie, cei care își pierdeau pământul pierzându-și, totodată, și libertatea. Documente din veacurile al XIV-lea și al XV-lea menționează *boierii de sfat* – ca sfetnici ai Domnului. Unii aveau *însărcinări pe lângă Domn*: *paharnic* – cel care avea grijă de băutura domnului; *postelnic* – cel care avea în grijă camera de dormit a domnului și organiza audiențele la acesta și *spătar* – cel care purta la festivități sabia și buzduganului Domnului[3]. Alții aveau *atribuțiuni administrative și judecătorești*: *hatman* – conducătorul/comandantul oștilor; *logofăt* – care conducea cancelaria domnească; *vistiernic* – depozitar; *vornic* – supraveghea curtea domnească, conducea treburile interne ale țării, având și atribuții judecătorești[4].

Cu timpul, categoriile de dregători s-au înmulțit, au apărut „boierii mari și mici", iar în perioada fanariotă astfel de titluri de boierie devin vandabile contra unor importante sume de bani. În secolul al XIX-lea, prin *Regulamentele Organice*, se desființează toate titlurile vechi cărora nu le mai corespundea nicio funcție în stat, dar se păstrează instituția boieriei. Domnul împreună cu Adunarea obștească puteau înființa diverse ranguri de noblețe (pe care le acorda după merit), iar Domnul era deținătorul dreptului de numire și înaintare în funcțiunile judecătorești, administrative și militare, toți aceștia „funcționari" bucurându-se de diferite privilegii (favoruri, scutiri de dări etc.). Doar pentru unele slujbe administrative speciale (*ocârmuitori de județe*, *sameși* și *cinovnici ai carantinelor*), libertatea de numire a Domnitorului era îngrădită la dreptul de a selecta unul dintre doi candidați recomandați de Sfatul țării.

Alte elemente de noutate introduse prin Regulamentele Organice:

---

[1] A se vedea C. Manda, *op. cit.*, p. 298; V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 232; A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 116.

[2] A se vedea A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", București, 1929, p. 273-284.

[3] *Dicționarul explicativ al limbii române*, Ed. Academiei, București, 1975, p. 644, 726 și 880.

[4] *Idem*, p. 392, 507, 1021 și 1029.

– termenul de numire în funcție este extins la trei ani (până la adoptarea lor, numirea se făcea pentru maxim 1 an);

– se cerea depunerea unui jurământ la începerea exercitării funcției respective;

– cei numiți puteau rămâne în continuare dacă se dovedeau „vrednici" pentru o asemenea funcție;

– deținerea unei asemenea slujbe, deși nu mai era condiționată de deținerea unui rang boieresc, conducea totuși la conferirea unui titlu de noblețe, în cazul în care funcționarul nu avea unul și se evidențiase în slujba primită[1].

Pentru pregătirea specială a celor care doreau să devină buni funcționari în administrație s-au luat măsuri speciale, cuprinse în *anaforaua* Sfatului administrativ al Moldovei din 1842 (un raport scris adresat Domnitorului de un mare dregător) și de Legea din 1852 care stabilea modul de organizare a unor școli de pregătire în acest domeniu deschise pe lângă fiecare minister.

Se observă o preocupare pentru pregătirea specială a celor care urmau să ocupe funcții în administrație, precum și pentru stabilitatea funcției și a funcționarilor în astfel de funcții administrative.

În baza prevederilor din Regulamentele Organice, în administrația statului, colaboratorii Domnului sunt denumiți, pentru prima dată, *miniștri* în loc de dregători[2].

Cu timpul, boieria devine anacronică, iar *Convenția de la Paris din 1858* a abrogat privilegiile tuturor categoriilor de „funcționari", situație menținută și prin *Constituția din 1866*, care, pentru „o garanție mai serioasă de bună îndeplinire a serviciului public (...), cerea legi speciale «asupra condițiunilor de admisibilitate și de înaintare în funcțiunile administrației publice»"[3].

După adoptarea *Constituției României din 1923*[4] a fost adoptată și *Legea pentru statutul funcționarilor publici*[5], prin care se puneau la dispoziție reglementări unitare în toate provinciile românești reunite în România ca urmare a Marii Uniri de la 1918. În literatura de specialitate[6] au fost remarcate două principii fundamentale, clar exprimate în art. 8 din Constituție:

a) numai românii sunt admiși în funcțiile și demnitățile publice;

b) statutul funcționarilor publici se determină prin legi speciale, astfel încât se consacră teoria că funcționarul public este într-o situație legală, într-un regim juridic de drept public.

Statutul cuprindea o serie de prevederi[7] referitoare la normele generale care reglementează situația juridică a funcționarilor publici, obligațiile și drepturile lor, garanțiile acordate, ocuparea unei funcții publice, numirea în funcție, restricții și incompatibilități, răspunderea disciplinară etc., dar regimul de salarizare a rămas la latitudinea bugetelor.

Reglementarea a fost modificată în mai multe rânduri, iar în iunie 1940 se adoptă *Codul funcționarilor publici*, ca o reacție la disparitățile și derogările de la statut, cu intenția de a le elimina și de a realiza o reglementare uniformă în materia funcției publice. Ca urmare a preocupărilor de a perfecționa regimul juridic aplicabil funcției publice, a fost adoptat un nou statut, *Legea nr. 746/1946*. Principalul său merit este acela că face din pregătirea și specializarea practică profesională o condiție *sine qua non* pentru accesul

[1] M. Guțan, *Istoria administrației publice*, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2006, p. 140.
[2] M.T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, Ed. Cerma, București, 1992, p. 212.
[3] A se vedea A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 284-288; I. Alexe, *Înalți funcționari publici*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 26.
[4] M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923.
[5] M. Of. nr. 60 din 19 iunie 1923.
[6] A se vedea M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, București, 1998, p. 325.
[7] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934, p. 593-608.

în funcția publică şi pentru încredințarea funcțiilor superioare. De asemenea, dispune reglementarea organizării pregătirii profesionale a funcționarilor publici, în scopul creşterii calificării acestora. Marea deficiență a statutului o constituie menținerea în vigoare a statutelor speciale care fuseseră adoptate după instaurarea, la 6 martie, a Guvernului Groza, statute care conțin prevederi contrare. Din acest motiv, regimul juridic instituit prin Legea nr. 746/1946 nu a putut fi unul unitar al funcției publice[1].

Statutul a fost abrogat în noiembrie 1949, odată cu alte legi şi decrete[2], ca o consecință a instaurării regimului de dictatură comunistă, iar odată cu aplicarea *Codului muncii din 1950*, funcționarii publici îşi pierd statutul şi sunt asimilați salariaților (numiți generic „oamenii muncii"), fiind încadrați toți pe bază de contract individual de muncă. Propunerile ulterioare pentru adoptarea unui astfel de statut nu au fost puse în aplicare.

După schimbările politice de la sfârşitul anului 1989, regimul juridic specific aplicabil funcționarilor publici a fost consacrat, pentru început, la nivel de principiu în *Constituția din 1991*, o serie de reglementări constituționale referindu-se la funcții şi demnități publice, obligații şi interdicții pentru anumite categorii de funcționari şi demnitari etc. Ulterior a fost adoptată *Legea-cadru nr. 188/1999*, lege organică privind Statutul funcționarilor publici[3], reglementare care a suportat numeroase adaptări şi modificări. Cele mai importante au fost aduse de Legea nr. 251/2006[4], care a determinat şi a doua republicare a Statutului[5], în anii următori fiind adoptată, prin hotărâri ale Guvernului, şi legislația secundară necesară aplicării acestei legi.

1.3. Constituționalitatea şi legalitatea funcției publice şi a funcționarului public

În Legea fundamentală a României se regăsesc denumirile de *funcții* şi *demnități publice* [art. 16 alin. (3)], *funcționari publici* [art. 40 alin. (3), art. 73 alin. (3) lit. j)], *funcții publice* [art. 54 alin. (2)] sau *funcții publice de autoritate* [art. 71 alin. (2) şi art. 105 alin. (1)] etc. În aceste texte constituționale se fac referiri de principiu la condițiile de ocupare a unor astfel de funcții şi demnități (persoane cu cetățenia română şi domiciliul în țară), diferite incompatibilități (de exemplu, unii funcționari publici nu pot face parte din partide politice, nu pot ocupa şi alte funcții publice etc.) sau îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin.

Cum nu putea fi cuprinsă toată multitudinea de aspecte cu privire la funcția publică şi funcționarul public direct în Constituție, s-a prevăzut ca acestea să fie reglementate prin lege organică. Prevederea expresă de la art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituție privind reglementarea statutului funcționarilor publici prin lege organică a condus, după mai multe tergiversări şi retrageri ale propunerilor de statut, la adoptarea Legii nr. 188/1999 privind *Statutul funcționarilor publici*.

Prevederile din Legea fundamentală cuprinse la art. 73 alin. (3) lit. j) şi art. 16 alin. (3) şi cele ale Legii nr. 188/1999 reprezintă temeiul constituțional, respectiv baza legală pentru ceea ce se numeşte *regimul juridic general al funcției publice*.

---

[1] L. Coman-Kund, *Deontologia şi statutul funcționarilor publici*, Curs IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos" din Galați, Facultatea de Ştiințe Juridice, Sociale şi Politice, Specializarea Administrație Publică, 2013, capitolul IV, p. 73 şi urm.

[2] Decretul nr. 418/1949 al Marii Adunări Naționale privind declararea ca abrogate a unor legi şi decrete (B. Of. nr. 71 din 16 noiembrie 1949).

[3] Legea-cadru cuprinde statutul general al funcționarilor din administrația publică, pentru o serie funcționari fiind adoptate diverse statute speciale (Statutul cadrelor militare, Statutul polițistului, Statutul personalului silvic, Statutul personalului vamal etc.).

[4] Legea nr. 251/2006 pentru modificarea Legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (M. Of. nr. 574 din 4 iulie 2006).

[5] În M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007.

§2. Natura juridică a funcției publice și a raportului juridic al funcționarului public

Actualmente sunt evidente unele diferențe între funcționarii publici şi ceilalți angajați din instituțiile publice sau din alte organizații (structuri private sau de stat), începând cu modalitățile de „angajare". Funcționarul public este recrutat pe anumite criterii, apoi selectat (de regulă, pe bază de concurs), numit pe post, iar el acționează în numele funcției publice, ansamblu de atribuții şi responsabilități prin care se pot realiza prerogativele de putere publică stabilite în conformitate cu legea. Odată cu aceasta este învestit cu o serie de atribuții şi competențe – creându-se astfel un anume *raport juridic între funcționar* şi *autoritatea sau instituția publică* respectivă, reglementat prin Statutul funcționarilor publici. Ceilalți sunt angajați ca salariați în baza Codului muncii, care statuează *raporturile de muncă stabilite între cei încadrați cu contract individual de muncă (angajați salariați) şi organizatori/angajatori (persoane fizice sau juridice)*.

Ca principiu, ținând cont de dispozițiile legale în vigoare, remarcăm următoarele:

– funcțiile publice sunt instituite în forma unui ansamblu de atribuții şi responsabilități, „stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică, de către administrația publică centrală, administrația publică locală şi autoritățile administrative autonome";

– persoanele al căror regim juridic este stabilit prin dispozițiile Legii nr. 188/1999 (sau prin statute speciale ale unor anumite categorii de funcționari publici) sunt încadrate în structura de personal a unei autorități sau instituții publice administrative, fiind exclusă ipoteza ca un funcționar public să fie (ori să poată fi) numit în structura de personal a unei persoane juridice de drept privat[1].

Numirea pe post a funcționarilor publici se face conform prevederilor statutului aplicabil acestora[2], diferit în funcție de categoria funcționarilor (înalți funcționari publici sau pentru funcții de conducere ori de execuție). Numirea demnitarilor în funcții de demnitate publică este total diferită, dacă luăm în considerare, de exemplu, numirea primului-ministru[3] sau numirea Avocatului Poporului[4].

De-a lungul timpului, subiectul referitor la regimul juridic al raportului funcționarului public cu autoritățile sau instituțiile publice a suscitat un viu interes, dezbaterile din literatura de specialitate[5] comparând regimul juridic aplicabil funcționarului public cu regimul juridic al salariatului.

Încă din secolul al XIX-lea, funcționarul public a fost tratat ca o *instituție a dreptului public*[6].

În perioada interbelică, oricare ar fi fost actul de numire, el îşi păstrează caracterul de act administrativ – de autoritate –, prin care executivul impune, pe de o parte, celui numit situația legală a funcției, cu toate efectele sale juridice, iar, pe de altă parte, obligă atât administrația, cât şi pe administrați să recunoască celui numit calitatea de funcționar, ceea ce face ca numirea împreună cu toate consecințele ei să fie supuse regulilor de drept

[1] C. Clipa, *op. cit.*, p. 7.
[2] A se vedea art. 62 din Legea nr. 188/1999.
[3] A se vedea art. 103 şi art. 104 din Constituția României.
[4] Legea nr. 35/1997 privind organizarea şi funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată (M. Of. nr. 227 din 15 aprilie 2014), cu modificările şi completările ulterioare, la art. 6 alin. (1) fiind prevăzut: „Avocatul Poporului este numit pe o durată de 5 ani de Camera Deputaților şi de Senat, în şedință comună". Un exemplu de numire în funcția de Avocatul Poporului este Hotărârea Parlamentului României nr. 17/2014 (M. Of. nr. 277 din 15 aprilie 2014).
[5] A se vedea V. Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014, p. 509-512.
[6] *Idem*, p. 510.

public, cărora sunt supuse asemenea acte[1]. În caz de conflict în raport cu administrația, funcționarul public putea apela la Legea contenciosului administrativ (adoptată în România, în prima formă, la nivelul anul 1925). În doctrina perioadei, caracterizată „prin divergențe izvorâte fie din specificul național al unor administrații, fie din interesele politice urmărite prin diferitele reglementări juridice adoptate, precum și prin conținutul, semnificația și structura tehnico-juridică a acestor reglementări"[2], s-au conturat două teorii privind fundamentarea funcției publice[3]:

a) teoria situației contractuale – în baza căreia funcția publică era fundamentată pe bază de contract;

b) teoria statutului legal – conform căreia fundamentarea funcției publice se făcea pe ideea de act de autoritate unilateral (titularul funcției publice exercită autoritatea statală, și nu drepturi izvorâte dintr-o situație contractuală).

În perioada postbelică, pe fondul concepției politico-juridice specifice acelui regim, a fost fundamentată *teza unicității raportului juridic de muncă*, potrivit căreia orice persoană care desfășoară o activitate, o muncă în accepțiunea *lato sensu* a termenului avea statut de salariat, iar raportul juridic în baza căruia presta această activitate lua naștere dintr-un contract individual de muncă[4]. Teza a fost argumentată pe baza unor idei precum: temeiul raporturilor de muncă este reprezentat de contractul de muncă[5] încheiat între orice salariat (inclusiv funcționari) și o structură (de producție sau de servicii) care îl angaja; în cadrul răspunderilor se făcea o mai mică deosebire între răspunderea unui funcționar și răspunderea celorlalți angajați; raportul dintre orice salariat și structura angajatoare (de regulă întreprinderi și instituții de stat, în afara lor fiind doar cele cooperatiste) era considerat un raport de muncă supus normelor specifice dreptului muncii. În aceste condiții, *funcția publică era o instituție a dreptului muncii.*

Și totuși, chiar în Codul muncii din 1972, s-a prevăzut elaborarea unui statut pentru funcționari (personalul din aparatul de stat): „Funcțiile pentru care se depune jurământul de loialitate se stabilesc prin statutul personalului din aparatul de stat, în conformitate cu dispozițiile prezentului cod" [art. 61 alin. (2)]. Deși dispoziția respectivă nu a fost concretizată într-o reglementare specifică, inserarea ei în cod demonstrează cel puțin că autoritatea legiuitoare din perioada comunistă înțelegea existența unor deosebiri de fond între „personalul din aparatul de stat" și ceilalți salariați.

În comparație cu această teză, susținută de specialiști în dreptul privat, în special de dreptul muncii, s-a conturat și o a doua orientare, axată pe ideea *dublului raport juridic al funcționarului de stat*[6]. Acum funcționarul apare ca subiect în cadrul a două categorii de raporturi juridice[7]: *raportul de serviciu* (administrativ), fundamentat pe *actul unilateral* de numire/alegere în funcție; *raportul de dreptul muncii* (între funcționar și organul care îl angajează), fundamentat pe *contractul individual de muncă*[8]. În consecință, *funcția publică este considerată o instituție mixtă, de dreptul muncii și de drept administrativ.*

Ulterior, aceste două raporturi au fost unificate în ceea ce s-a numit *raportul de funcție.*

---

[1] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 295.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 575.

[3] A se vedea Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 291 și D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 380 și urm.

[4] S. Ghimpu, I.T. Ștefănescu, Ș. Beligrădeanu, Gh. Mohanu, *Dreptul muncii*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 9-15, *apud* V. Vedinaș, *op. cit.*, 2014, p. 510.

[5] Legea nr. 3/1950 cuprinzând Codul muncii (B. Of. nr. 50 din 8 iunie 1950), abrogată și înlocuită cu Legea nr. 10/1972 privind Codul muncii (B. Of. nr. 140 din 1 decembrie 1972), la rândul său abrogată în 2003.

[6] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 381.

[7] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 291.

[8] Opinii pe această temă se regăsesc și în A. Ștefănescu, *Employment law versus private and public employment law*, în vol. II al Conferinței „Exploration, education and progress in the third millennium", Galați, 20-21 aprilie 2012, vol. 4/2012, Galați University Press, p. 192.

În doctrina actuală (postdecembristă), *funcția publică* este considerată ca fiind „complexul drepturilor și obligațiilor de interes general stabilite potrivit legii în scopul realizării competenței unei autorități sau instituții publice de către persoane legal învestite"[1]. Un alt autor apreciază că „funcția publică reprezintă un anumit post stabilit de lege, iar funcționarul public este persoana învestită în mod legal cu exercitarea acelei funcții, prin care se realizează sarcinile și atribuțiile organului în cadrul căruia se exercită funcția respectivă", printr-o astfel de funcție realizându-se autoritatea/puterea de stat[2].

Deși cele două categorii de raporturi juridice (dintre funcționar și instituția publică din care face parte și, respectiv, dintre salariat și angajator) au elemente care le apropie, „esențial rămâne obiectul activității desfășurate de funcționarul public și de salariatul încadrat pe bază de contract de muncă individual, dacă activitatea pe care o desfășoară implică ori nu exercițiul puterii publice"[3].

Constituția României a prevăzut expres și diferențiat necesitatea de a se statua prin legi organice, pe de o parte, statutul funcționarilor publici [art. 73 alin. (3) lit. j)] și, pe de altă parte, regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială [art. 73 alin. (3) lit. p)]. Ca atare, puterea legiuitoare a adoptat cele două legi specifice deja menționate (Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, respectiv Legea nr. 53/2003 – Codul muncii), prin fiecare reglementându-se raporturile juridice în discuție.

În privința funcționarului public, prin statut s-a convenit ca raporturile juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală să fie denumite *raporturi de serviciu* [așa cum se prevede la art. 1 alin. (1) din Legea nr. 188/1999], iar acestea *se nasc și se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii* [art. 4 alin. (1) din lege]. Astfel de raporturi de serviciu se realizează în baza actului administrativ de numire și *pe perioadă nedeterminată*[4], conform art. 4 alin. (2), ceea ce arată obligativitatea de exercitare. Prin comparație, un contract individual de muncă se încheie pe o durată nedeterminată sau determinată (în condițiile legii), iar prin el angajatul „se obligă să presteze munca pentru și sub autoritatea unui angajator, persoană fizică sau juridică, în schimbul unei remunerații numite salariu", așa cum se prevede în art. 10 și art. 12 C. muncii.

În țările europene sunt recunoscute două concepte (teorii) fundamental diferite[5]:

a) teoria situației contractuale – care are la bază *contractul de mandat* (precizat de autori germani) și *contractul administrativ* (menționat de autori francezi). Acestea presupun un *regim juridic de drept privat*, iar *funcția publică este înțeleasă ca o instituție a dreptului privat* (în particular a dreptului muncii);

b) teoria statutului legal – care are la bază *actul de autoritate pentru instituire* (numire), în conformitate cu care cel învestit exercită autoritatea de stat, și nu drepturile izvorâte dintr-o situație contractuală. În acest caz, se aplică un regim juridic unilateral de drept public, iar *funcția publică este privită ca o instituție a dreptului administrativ.*

Toate cele de mai sus reprezintă dovada faptului că „funcționarul public este o instituție complexă, aflată la granița dintre dreptul administrativ și dreptul muncii", și, ca funcționar al statului, spre deosebire de oricare alt salariat, indiferent unde ar lucra acesta, „identitatea funcționarului public, inclusiv prin prisma Legii nr. 188/1999, este dată de realizarea prerogativelor de putere publică"[6].

---

[1] R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 519.

[2] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004, p. 536.

[3] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 215.

[4] V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici. Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată – comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 36.

[5] A se vedea D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 330 și urm.; Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 291.

[6] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 438.

Statutul juridic al funcționarului public are la bază, pe de o parte, *actul administrativ de numire* (act unilateral de numire emis de conducătorul autorității sau instituției publice) şi, pe de altă parte, *consimțământul* său dat prin *depunerea jurământului.* Dacă în cazul salariaților contractul individual de muncă este negociat şi reprezintă esența negocierilor celor două părți (angajat şi angajator), în cazul funcționarului public nu există negociere, responsabilitățile specifice şi condițiile de desfăşurare a activității fiind stabilite *a priori* prin lege, cu excepția unor condiții generale (program de lucru, sănătate şi securitate în muncă, perfecționare profesională etc.), care sunt stabilite anual, în condițiile legii, în urma acordurilor colective încheiate între sindicate sau reprezentanții funcționarilor publici şi autoritățile şi instituțiile publice[1].

În acest context, *funcția publică este preponderent o instituție a dreptului administrativ*, argumentele fiind:

a) regimul juridic aplicabil este unul de drept public (dreptul administrativ), derogatoriu de la regimul de dreptul muncii, dreptul comun în materie fiind Statutul funcționarilor publici;

b) litigiile ce țin de contenciosul funcției publice sunt de competența instanțelor de contencios administrativ[2].

§3. Definirea funcției publice și a funcționarului public

3.1. Identificarea trăsăturilor funcției publice și ale funcționarului public

În doctrină[3] sunt identificate o serie de *trăsături specifice funcției publice*, unele dintre ele fiind stabilite din perioada interbelică[4], recunoscute şi în perioada actuală de mai mulți autori, sub aceeaşi formă sau sub forme foarte apropiate, dintre care menționăm:

a) Sunt *titulare de competențe, de puteri publice, de atribuții* şi *responsabilități* stabilite de lege. Competențele reprezintă drepturi şi obligații cu caracter public, iar funcționarul public numit în funcția publică trebuie să îndeplinească întocmai sarcinile şi, totodată, să nu încalce restricțiile impuse prin lege. Puterile publice sunt necesare pentru a putea exercita atribuțiunile care îi revin conform legii sau celelalte sarcini primite din partea autorităților, cu respectarea legii.

În ceea ce priveşte termenul „*responsabilități*", cuprins şi în definiția dată prin lege[5], dar şi la această trăsătură, în literatura de specialitate se opinează că „atribuția reprezintă atât un drept, cât şi o obligație legală (...), îndeplinirea obligației implicând responsabilitatea. De altfel, responsabilitatea este unul dintre principiile exercitării funcției publice"[6].

b) Au *caracter permanent* şi o *funcționare continuă*, în scopul satisfacerii unui interes general (public) şi a unor interese personale, fără limită de timp şi fără intermitență. Caracterul permanent al unei funcții publice se explică prin necesitatea de a se asigura continuitatea oricărui serviciu public, întrucât prin acestea sunt satisfăcute interesele publice, respectiv nevoile sociale. Orice funcționar public trebuie să țină seama că dreptul la grevă este limitat, conform legii, iar în fața oricărui interes personal este prioritar interesul public.

c) Sunt *create prin lege*, prin *act de putere unilateral*, şi nu contractual. Pentru satisfacerea nevoilor sociale considerate de autorități ca interese publice, prin lege se înființează o instituție sau un serviciu public şi, odată cu acestea, sunt create funcții publice ai căror

[1] A se vedea art. 72 din Legea nr. 188/1999.

[2] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 292.

[3] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, 1998, p. 319 şi urm.; E. Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2008, p. 137 şi urm; I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 210 şi urm.

[4] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 522 şi urm.

[5] A se vedea art. 2 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

[6] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 526.

titulari vor fi funcționari publici. De exemplu, în cadrul Guvernului și al ministerelor, funcțiile publice sunt stabilite prin Legea nr. 90/2001, respectiv prin legi sau hotărâri de Guvern care privesc organizarea și funcționarea ministerelor; funcțiile publice în cadrul administrației publice locale se regăsesc în Legea administrației publice locale[1] ș.a.m.d. Altfel spus, administrația publică nu poate crea funcții publice, dar trebuie să aplice deciziile stabilite de autoritățile publice privind organizarea și funcționarea instituțiilor și organelor publice din subordine.

Funcționarii publici sunt numiți, în condițiile legii, ei neputând negocia condițiile de desfășurare a activității în cadrul serviciului public. De aceea, se spune că *actul de numire este unilateral* (este al autorității în cadrul căreia a fost creată funcția) și nu are caracter contractual, precum documentul de angajare a unui salariat într-o firmă sau într-o organizație oarecare, diferită de instituțiile și organizațiile publice. De asemenea, după cum numai prin lege se înființează funcții publice, tot așa, în mod unilateral, *prin lege se poate modifica orice funcție publică sau se poate schimba conținutul ei* fără acordul funcționarilor numiți să exercite acele atribuții.

d) Au o anumită *specializare* și *competență* determinate strict prin lege, prin care se urmărește satisfacerea unui interes general. Complexitatea activităților desfășurate în cadrul instituțiilor și organelor publice presupune pregătire și specializare, astfel încât funcționarii publici care exercită atribuțiile stabilite prin lege să realizeze cu operativitate și eficiență competențele asociate funcțiilor.

Specializarea conduce și la o sporire a *stabilității funcționarilor publici*, la o creștere a motivației acestora de a se dedica unei activități, fiindu-le recunoscut *dreptul la carieră* în administrația publică. Beneficiind de drept la carieră, funcționarul public devine mai eficient, mai preocupat de a cunoaște tot ceea ce implică funcția sa[2].

e) Atributele funcției publice sunt exercitate de persoane (titulari) legal învestite, în condițiile legii. La crearea unei funcții publice, legiuitorul stabilește activitățile asociate, atribuțiile (drepturile și obligațiile), categoria de funcție, modalitățile de selectare a potențialilor titulari și de numire a acestora în funcție, în conformitate cu legislația în vigoare. Titularul oricărei funcții publice este o persoană fizică numită în condițiile prevăzute de lege și îndreptățită să exercite puterile publice atribuite funcțiilor respective, în limitele competențelor stabilite prin lege.

Cu toate că definirea noțiunii de funcție publică este aparent ușoară, dacă ne oprim asupra noțiunilor utilizate în diferite sisteme de drept, se poate observa că este dificil să identificăm expresii prin care să traducem cu exactitate această noțiune. Spre exemplu, noțiunea de „*fonction publique*" (funcția publică) în Franța este explicată prin noțiunea de „*civil service*" (serviciu civil, în traducere literară) în Marea Britanie și prin cea de „*öffentlicher Dienst*" (serviciu public, în traducere literară) în Germania[3].

Funcția publică este aproape sinonimă cu personalul administrativ în Belgia, Grecia, Spania, Franța, Olanda, Irlanda și Portugalia. În alte state, cum sunt Germania și Luxemburg, există o delimitare între funcționarii cu statut de drept public, pe de o parte, și angajații și lucrătorii din administrație, ce se supun regulilor dreptului muncii, pe de altă parte. În Marea Britanie, funcția publică se rezumă doar la agenții civili ai statului, ce reprezintă doar o mică parte din personalul administrativ[4].

---

[1] Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007), cu modificările și completările ulterioare.

[2] I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 213.

[3] J. Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Ed. Montchrestien, Paris, 1993, p. 349, *apud* A.E. Ranta, *Aspecte de drept comparat referitoare la funcția publică și funcționarii publici*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 2(26)/2010, p. 126.

[4] D. Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 156, *apud* A.E. Ranta, *op. cit.*, p. 126-127.

Trăsăturile funcționarului public se rezumă la următoarele[1]:

a) este o persoană fizică numită într-o funcție publică, în conformitate cu prevederile legale sau pe baza actelor juridice emise în baza legilor aplicabile domeniului;

b) este învestit în mod legal printr-un act de voință unilaterală (manifestată din partea unei autorități sau instituții publice), după care trebuie să depună jurământul;

c) exercită o funcție publică cu caracter permanent;

d) îndeplinește atribuțiile funcției respective în scopul realizării competenței autorității publice din care face parte acea funcție.

3.2. Definirea funcției publice

Întreaga activitate a administrației statului, a autorităților administrației publice, a serviciilor publice este reglementată și organizată prin legi în scopul servirii intereselor generale (publice) și satisfacerii cerințelor persoanelor fizice și juridice. Prin lege se organizează diferitele funcții publice, ce sunt încredințate funcționarilor publici, persoane fizice care alcătuiesc mijloacele umane prin care acționează instituțiile administrative ce formează administrația statului[2].

În perioada interbelică, despre funcția publică s-a spus că „apare ca o grupare de atribuțiuni, de puteri și de competențe în scop de a da satisfacție unor anumite interese generale" și același autor a definit-o prin „complexul de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vedere de a fi ocupată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică, care, exercitând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea"[3].

În doctrina postdecembristă s-au enunțat o serie de *definiții pentru funcția publică*, aici redând[4] doar pe cele care s-au impus prin originalitate:

a) situația juridică a persoanei fizice – învestită, legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice – ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor care formează conținutul raportului juridic complex dintre persoana respectivă și organul care a învestit-o[5];

b) situația juridică legal determinată a persoanei fizice învestite cu prerogative în realizarea competenței unei autorități publice, în regim de putere publică, având ca scop realizarea în mod continuu a unui serviciu public[6];

c) ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrației publice autonome[7];

d) complexul drepturilor și obligațiilor de interes general stabilite, potrivit legii, în scopul realizării competenței unei autorități sau instituții publice de către persoane legal învestite[8].

Se apreciază următoarele:

– definițiile în care se face referire la prerogativele de putere publică dau consistență și caracterizează mai bine funcția publică;

– precizarea referitoare la *autoritățile administrației publice autonome* cuprinsă în definiția prevăzută în textul Legii nr. 188/1999 creează o anume confuzie, astfel de autorități nefiind o categorie distinctă (precum cele centrale sau locale), ci fiind cuprinse ca

[1] A se vedea R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 521.
[2] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, 1998, p. 317 și urm.
[3] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 522 și 531.
[4] Dintre cele neredate, a se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 241; E. Bălan, *op. cit.*, p. 136.
[5] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 584.
[6] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2014, p. 515.
[7] Art. 2 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.
[8] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 519.

autorități administrative autonome în administrația publică centrală sau ca organe administrative autonome (a se vedea consiliile locale și județene sau primarii) cuprinse în administrația publică locală;

– asocierea *atribuții* și *responsabilități* din aceeași definiție nu aduce o anume trăsătură specifică utilă în definire, întrucât „atribuțiile constau în precizarea drepturilor și obligațiilor (...)"[1], iar îndeplinirea lor presupune responsabilitate din partea funcționarului.

Mai puțin convingătoare pare a fi definiția prin care funcția publică reprezintă „postul prevăzut de lege, ocupat de o persoană în cadrul unui organ de stat"[2], unde „postul aferent unei funcții publice reprezintă suma atribuțiilor stabilite unei poziții din structura unei autorități sau instituții publice"[3].

3.3. Definirea funcționarului public

O persoană legal numită de o autoritate competentă sau aleasă în condițiile legii și învestită într-o funcție publică devine funcționar public, în decursul timpului fiind formulate mai multe definiții.

O primă definiție din doctrina românească apare în *vechiul Statut al funcționarilor publici (adoptat în 1923)*: „Sunt funcționari publici cetățenii români, fără deosebire de sex, care îndeplinesc un serviciu public permanent (civil și eclesiastic), la stat, județ, comună sau la instituțiile al căror buget este supus aprobării Parlamentului, Guvernului sau consiliilor județene și comunale"[4].

Considerând că definiția cuprinsă în acel statut era eronată, un cunoscut autor de drept administrativ din perioada interbelică propune o altă definiție: „Funcționarii publici sunt acei cetățeni care, fiind numiți de autoritatea competentă și investiți în mod legal, cu atributele funcțiilor lor, prestează în mod permanent o anumită activitate, ce nu este exclusiv manuală în scop de a face să funcționeze un serviciu public, în schimbul unui salariu plătit periodic"[5]. Tot în aceeași perioadă se propune și o altă definiție: „Funcționarul public este persoana care, în schimbul unei remunerații, îndeplinește sau colaborează în mod permanent la îndeplinirea unui serviciu public depinzând de autoritatea administrativă a statului, județelor sau comunelor"[6].

Literatura de specialitate publicată după 1990 a pus în evidență câteva *definiții pentru funcționarul public* în acord cu perioada actuală:

a) persoană fizică ce a fost învestită prin numire într-o funcție publică, cu respectarea condițiilor cerute de lege, pentru a desfășura, contra unui salariu, o activitate continuă și ritmică. Pe timpul cât deține funcția, persoana fizică are anumite drepturi și îi revin anumite obligații[7];

b) persoana fizică învestită în mod legal, prin actul de voință unilaterală al unei autorități publice sau al cetățenilor, cu sarcina îndeplinirii pe un timp limitat sau nedeterminat a unei funcții publice, în vederea realizării competenței organului din structura căruia face parte funcția respectivă[8];

c) persoana legal învestită prin numire într-o funcție publică din structura unui serviciu public administrativ, în scopul îndeplinirii competenței acestuia[9];

---

[1] D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 117 și, în termeni similari, R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 526.
[2] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 534.
[3] Art. 9 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici (M. Of. nr. 530 din 14 iulie 2008), cu modificările și completările ulterioare.
[4] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 263 și urm.
[5] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 540.
[6] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 257.
[7] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 265.
[8] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 587.
[9] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2014, p. 516.

d) persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică[1].

Funcționarul public se găseşte într-un *raport de funcție sau de serviciu* față de structura în cadrul căreia îndeplineşte funcția publică, raport stabilit de autoritatea care îl învesteşte, fără drept de negociere, aspect bine marcat în Legea nr. 188/1999: „Raporturile de serviciu se nasc şi se exercită pe baza actului administrativ de numire, emis în condițiile legii" [art. 4 alin. (1)]. În comparație cu acesta, orice alt angajat are dreptul să negocieze condițiile de angajare, după cum se procedează în cadrul raporturilor de muncă dintre un angajat şi un angajator (persoană fizică sau juridică), în conformitate cu Codul muncii. Aceasta este o *deosebire de fond* între cele două categorii (funcționari publici şi angajați).

Ca atare, *raportul de serviciu* reprezintă acel complex de relații sociale, legal determinate, stabilite între persoana fizică, titulară a funcției publice, autoritatea publică din structura căreia face parte acea funcție publică şi subiectele de drept în legătură cu care se realizează competența respectivei autorități publice[2].

Dacă pentru unii dintre funcționarii publici legea permite adoptarea de *statute speciale*[3], prin care se completează cu aspecte strict specifice prevederilor din legea-cadru, pentru alte categorii de personal din cadrul instituțiilor şi serviciilor publice (personal explicitat în art. 6 din lege), *acest statut nu este aplicabil.* Despre aceste excepții ale legii se va discuta în paragrafele următoare, însă aici facem precizarea că una dintre excepțiile prevăzute de Statutul funcționarilor publici este reprezentată de categoria *persoanelor numite sau alese în funcții de demnitate publică.* Printre acestea se numără: Preşedintele, primul-ministru, miniştrii, secretarii şi subsecretarii de stat, primarii, viceprimarii, preşedinții consiliilor județene, Avocatul Poporului etc., toți ocupând funcții în care sunt aleşi (direct sau indirect), ceea ce arată că persoanele respective sunt supuse jocului politic. Statutele lor sunt reglementate prin:

– Constituție (Capitolul II din cadrul Titlului III) pentru Preşedintele României;

– Constituție (Capitolul III din cadrul Titlului III) şi Legea nr. 90/2001 privind organizarea şi funcționarea Guvernului României şi a ministerelor, aplicabile primului-ministru, miniştrilor, secretarilor şi subsecretarilor de stat;

– Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale, în care se regăsesc elementele de principiu pentru statutul primarilor, viceprimarilor, preşedinților de consilii județene etc.

Legea nr. 188/1999 nu defineşte nici *funcția de demnitate publică*, nici *demnitarul*, dar în literatura de specialitate se consideră că funcțiile de demnitate publică sunt acele funcții ocupate în baza unui mandat obținut direct prin alegeri sau indirect, prin numire, ca urmare a alegerilor. În mod corespunzător, *demnitarii publici* sunt acele persoane numite sau alese într-o funcție de demnitate publică în urma alegerilor generale sau locale[4].

§4. Clasificarea funcțiilor publice şi a funcționarilor publici

Literatura de specialitate, dar şi legislația (în speță Legea nr. 188/1999) oferă mai multe criterii de clasificare a funcțiilor publice şi a funcționarilor publici, pe baza cărora s-au stabilit o serie de categorii de astfel de funcții şi funcționari.

Un autor[5] foloseşte criterii precum locul funcției în structura aparatului administrativ, modul de învestire a titularului funcției şi regimul juridic aplicabil funcției; un altul[6] foloseşte gradul de generalizare, nivelul funcțiilor (stabilit potrivit legii) şi natura competențelor

[1] Art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.
[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2014, p. 516.
[3] A se vedea art. 5 din Legea nr. 188/1999.
[4] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 118.
[5] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 537 şi urm.
[6] C. Manda, *op. cit.*, p. 299 şi urm.

funcției publice; alții[1] folosesc regimul juridic aplicabil, felul activității proprii, specificul atribuțiilor, nivelul studiilor necesare, natura autorității publice, acestea fiind doar unele dintre cele identificate în doctrina românească actuală.

Este adevărat că unele dintre criteriile de clasificare sunt utilizate de mai mulți autori, după cum se regăsesc și criterii deosebite, aparte, folosite de multe ori într-o singură publicație. Unele diferențe de opinie privind clasificarea sunt prezentate în doctrină, dar în continuare vom utiliza clasificarea atât a funcțiilor publice, precum și pe cea a funcționarilor publici așa cum sunt prevăzute în Statutul funcționarilor publici, cu precizarea că în Legea nr. 188/1999 nu sunt enunțate la toate și criteriile de clasificare.

4.1. Clasificarea funcțiilor publice

La art. 7 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 se regăsesc trei mari grupe de funcții publice:
a) funcții publice generale și specifice;
b) funcții publice de clasa I, a II-a și a III-a;
c) funcții publice de stat, teritoriale și locale,
fără a se epuiza însă modalitățile de clasificare.

4.1.1. Clasificarea după specificul atribuțiilor și responsabilităților funcției publice

O primă grupă de funcții este stabilită în baza unui criteriu ce poate fi enunțat ca specificul atribuțiilor și responsabilităților funcției publice. În raport cu acest specific, s-au stabilit două categorii: *funcții publice generale* și *funcții publice specifice*:

a) funcțiile publice generale sunt definite ca reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter general și comun tuturor autorităților și instituțiilor publice, în vederea realizării competențelor lor generale;

b) pentru *funcțiile publice specifice* legiuitorul a stabilit că ele reprezintă ansamblul atribuțiilor și responsabilităților cu caracter specific unor autorități și instituții publice, stabilite în vederea competențelor lor specifice, sau care necesită competențe și responsabilități specifice.

Legea a prevăzut posibilitatea ca *funcțiile publice speciale să poată fi echivalate cu funcțiile publice generale*, aceasta făcându-se prin statute speciale [prevăzute la art. 5 alin. (1) din lege] sau la propunerea autorităților și instituțiilor publice [art. 7 alin. (4)]. Propunerile trebuie înaintate la autoritatea în domeniu, care este *Agenția Națională a Funcționarilor Publici*, organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, singura îndreptățită să analizeze și să concretizeze echivalarea.

În doctrină se face aprecierea că cele două tipuri de funcții publice, generale și specifice, sunt definite într-un mod stereotip și neconvingător, iar definițiile date de text sunt incapabile să dezvăluie semnificația celor două categorii juridice[2]. Înțelegerea celor două tipuri de funcții devine mai accesibilă după studierea anexei[3] la lege, unde sunt redate toate funcțiile publice generale (cele corespunzătoare înalților funcționari publici, cele de conducere și de execuție) și funcțiile publice specifice (de conducere, de execuție și alte funcții publice specifice).

4.1.2. Clasificarea după nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice

O a doua grupă de funcții este identificată prin nivelul studiilor necesare ocupării funcției publice, iar în raport cu acest nivel, la art. 9 din Legea nr. 188/1999 se prevăd trei clase de funcții publice:

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 295 și urm.; V. Vedinaș, *op. cit.*, 2014, p. 516 și urm.
[2] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 57.
[3] A se vedea Anexa la Legea nr. 188/1999, intitulată „*Lista cuprinzând funcțiile publice*".

a) clasa I cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

b) clasa a II-a cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii superioare de scurtă durată, absolvite cu diplomă;

c) clasa a III-a cuprinde funcțiile publice pentru a căror ocupare se cer studii liceale, respectiv studii medii liceale, finalizate cu diplomă de bacalaureat.

4.1.3. Clasificarea după natura autorităților sau instituțiilor publice în care se regăsesc funcțiile publice

O a treia grupă de funcții își are originea în categoriile de organe ale administrației publice (în natura autorităților sau instituțiilor publice) în care se regăsesc funcțiile respective, împărțite în *funcții publice de stat, funcții publice teritoriale* și *funcții publice locale*[1].

În conformitate cu art. 8 din Legea nr. 188/1999:

a) funcțiile publice de stat sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul ministerelor, organelor de specialitate ale administrației publice centrale, precum și în cadrul autorităților administrative autonome;

b) funcțiile publice teritoriale sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul instituției prefectului, serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor și celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale;

c) funcțiile publice locale sunt funcțiile publice stabilite și avizate, potrivit legii, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale și al instituțiilor publice subordonate acestora.

Referitor la prefect, care este încadrat, conform anexei la Legea nr. 188/1999, la *înalți funcționari publici*, iar după clasificare se regăsește la *funcții publice teritoriale*, în literatura de specialitate se face aprecierea[2] că acesta ocupă o funcție publică în stat, argumentele constând în dispozițiile cuprinse în O.U.G. nr. 96/2012[3], din care rezultă că „prefectul funcționează în subordinea Guvernului și în coordonarea primului-ministru", el fiind reprezentantul Guvernului în plan local [art. 1 alin. (1) din Legea nr. 340/2004[4]].

4.1.4. Clasificarea după atribuțiile titularului funcției publice

O altă clasificare este făcută folosind criteriul atribuțiilor titularului funcției publice [a se vedea art. 10 alin. (1) din Legea nr. 188/1999], identificându-se alte trei categorii:

a) funcții publice corespunzătoare categoriei *înalților funcționari publici*;

b) funcții publice corespunzătoare categoriei *funcționarilor publici de conducere*;

c) funcții publice corespunzătoare categoriei *funcționarilor publici de execuție*.

Se observă că în acest caz legiuitorul a făcut o legătură directă între fiecare astfel de funcție publică și o anumită categorie de funcționari publici.

---

[1] Denumirile primelor două categorii (cele „de stat" și „teritoriale") nu sunt cel mai potrivit alese, o critică referitoare la această clasificare fiind cuprinsă în D. Brezoianu, *Instituții de drept administrativ*, Ed. Pro Universitaria, București, 2009, p. 248-249, *apud* I. Alexe, *op. cit.*, p. 67, nota 3 de la subsol: „Denumirea dată este improprie, întrucât utilizarea sintagmei «de stat» ar însemna că funcțiile cuprinse în celelalte două categorii nu ar fi de stat, iar utilizarea atributului «teritoriale» ar sugera idea că s-ar desfășura pe un anumit teritoriu, ceea ce este valabil pentru toate cele trei categorii", propunându-se clasificarea funcțiilor publice în *funcții centrale, funcții județene* și *funcții locale*.

[2] I. Alexe, *op. cit.*, p. 68.

[3] O.U.G. nr. 96/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale și pentru modificarea unor acte normative (M. Of. nr. 884 din 22 decembrie 2012), aprobată, cu modificări și completări, prin Legea nr. 71/2013 (M. Of. nr. 171 din 29 martie 2013).

[4] Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008), cu modificările și completările ulterioare.

4.2. Clasificarea funcționarilor publici

Stabilirea unor categorii de funcționari publici presupune identificarea unor criterii de clasificare, în literatura de specialitate fiind uzitate, printre altele: regimul statutar aplicabil, situația juridică a funcționarului și nivelul atribuțiilor titularului funcției publice.

4.2.1. Categorii de funcționari publici stabilite după criteriul regimului statutar aplicabil

Legea distinge între categoriile de funcționari publici în funcție de regimul statutar aplicabil, stabilind că există *funcționari publici supuși statutului general* și *funcționari publici supuși unor statute speciale*[1].

Din Lista funcțiilor publice cuprinsă în Anexa la Legea nr. 188/1999 rezultă funcționarii publici care sunt considerați statutari *după statutul general* (de exemplu, secretar general al Guvernului, secretar general din ministere, director general din cadrul autorităților administrative autonome, șef serviciu, consilier, referent, arhitect-șef, inspector vamal, manager public etc.).

Tot în lege, dar la art. 5, sunt precizate serviciile publice pentru care se pot elabora *statute speciale* (în cadrul cărora vom găsi funcționari publici cu astfel de statute): structurile de specialitate ale Parlamentului[2], ale Administrației prezidențiale și ale Consiliului Legislativ; servicii diplomatice și consulare, autoritatea vamală, poliția și alte structuri sau servicii publice stabilite prin lege. Funcționarilor publici numiți în funcții publice din astfel de structuri li se aplică statutul general și prevederile din statutele speciale, prin care se pot reglementa *drepturi, îndatoriri și incompatibilități specifice*, altele decât cele prevăzute în lege, și, dacă este cazul, *anumite funcții publice specifice* [art. 5 alin. (2)]. Prin excepție [a se vedea art. 5 alin. (3)], statutele speciale aplicabile serviciilor diplomatice și consulare, precum și polițiștilor și altor structuri ale Ministerului Afacerilor Interne pot include *dispoziții speciale privind cariera funcționarilor publici* din cadrul acestor servicii.

4.2.2. Categorii de funcționari publici stabilite după situația juridică a funcționarului public

Situația juridică a funcționarilor publici se regăsește la art. 11 alin. (1) din Legea nr. 188/1999, identificându-se *funcționari publici debutanți* și *funcționari publici definitivi*. După promovarea concursului pentru ocuparea unei funcții publice, pe o perioadă de stagiu (de la 6 la 12 luni, în funcție de clasa pentru care s-a concurat[3]), se va lucra ca *funcționar stagiar*. Numirea ca funcționar public debutant pe un post din organigrama structurii respective se face printr-un act administrativ emis de conducătorul autorității sau instituției publice[4].

După încheierea perioadei de stagiu ca debutant, dacă la evaluarea activității funcționarul a obținut calificativul „*corespunzător*" (a se vedea art. 96 din H.G. nr. 611/2008), postul este transformat într-o *funcție publică* pentru clasa corespunzătoare studiilor absolvite. Dacă se obține calificativul „*necorespunzător*", se propune eliberarea din funcție, în condițiile legii.

Legea prevede posibilitatea de a deveni funcționar public definitiv și în urma unui concurs susținut de candidații care îndeplinesc condițiile precizate în art. 11 alin. (3) lit. b)

[1] I. Alexe, *op. cit.*, p. 69.

[2] *Statutul juridic al funcționarului public parlamentar* este descris și analizat în detaliu în cartea cu același nume a autoarei V. Vedinaș, Ed. Universul Juridic, București, 2006.

[3] A se vedea art. 60 din Legea nr. 188/1999.

[4] A se vedea art. 76-78 din H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici.

din Legea nr. 188/1999, şi anume vechimea în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției respective.

4.2.3. Categorii de funcționari publici stabilite după nivelul atribuțiilor titularului funcției publice

La art. 10 din Statutul funcționarilor publici, legiuitorul a prezentat o îmbinare între clasificarea funcțiilor publice şi categoriile de funcționari publici, distingându-se *funcții publice* pentru *înalți funcționari publici*, pentru *funcționari publici de conducere* şi pentru *funcționari publici de execuție*.

4.2.3.1. Funcționarii publici de execuție

Categoria funcționarilor publici de execuție cuprinde *trei clase astfel de funcționari*[1]:

a) funcționari publici de execuție din clasa I – persoanele numite în funcțiile publice generale de *expert, consilier, inspector, consilier juridic, auditor*;

b) funcționari publici de execuție din clasa a II-a – persoanele numite în funcția publică de generală de *referent de specialitate*;

c) funcționari publici din clasa a III-a – persoanele numite în funcția publică de *referent*.

Se remarcă următoarele aspecte specifice:

– această categorie se referă numai la persoane care sunt numite în funcții publice generale, şi nu în funcții publice de execuție specifice;

– la toate cele trei clase, legea prevede că sunt incluse şi *persoanele numite în funcții publice asimilate* funcțiilor publice rezervate fiecărei clase în parte;

– în afară de împărțirea acestei categorii de funcții publice pe clase, legea a stabilit şi structurarea pe *grade profesionale* sau *nivele*, după cum urmează: *superior* (sau maxim), *principal*, *asistent*, *debutant*.

4.2.3.2. Funcționarii publici de conducere

Funcționarii publici de conducere sunt cei care, potrivit legii, organizează, coordonează, îndrumă şi controlează activitățile ce implică exercitarea prerogativelor de putere publică (punerea în executare a legilor şi a celorlalte acte normative, elaborarea proiectelor de acte normative, gestionarea resurselor umane şi a resurselor financiare etc.), sub autoritatea unui funcționar public ierarhic superior sau a unui demnitar[2].

Statutul funcționarilor publici prevede cuprinderea în această categorie a următorilor:

a) director general şi *director general adjunct* din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum şi funcțiile publice specifice asimilate acestora;

b) director şi *director adjunct* din aparatul autorităților administrative autonome, al ministerelor şi al celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale, precum şi funcțiile publice specifice asimilate acestora;

c) secretar al unității administrativ-teritoriale;

d) director executiv şi *director executiv adjunct* ai serviciilor publice deconcentrate ale ministerelor şi ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale, în cadrul instituției prefectului, în cadrul aparatului propriu al autorităților administrației publice locale şi al instituțiilor publice subordonate acestora, precum şi funcțiile publice specifice asimilate acestora;

e) şef serviciu, precum şi funcțiile publice specifice asimilate acesteia;

[1] A se vedea art. 14 din Legea nr. 188/1999.

[2] I. Alexe, *op. cit.*, p. 74.

f) șef birou, precum și funcțiile publice specifice asimilate acesteia.

4.2.3.3. Înalții funcționari publici

Această categorie cuprinde persoanele numite în funcțiile publice de:

a) secretar general al Guvernului;

b) secretar general adjunct al Guvernului;

c) secretar general din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

d) prefect;

e) secretar general adjunct din ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale;

f) subprefect;

g) inspector guvernamental.

Caracteristic acestei categorii de funcționari publici este că ei *realizează managementul de nivel superior în administrația publică centrală și în autoritățile administrative autonome.*

Condițiile de accesibilitate în categoria înalților funcționari publici sunt precizate de lege[1]:

– îndeplinirea tuturor condițiilor prevăzute la art. 54 din lege pentru orice funcție publică (cetățenia română, domiciliul în România; cunoașterea limbii române – scris și vorbit; vârsta minimă de 18 ani împliniți; capacitate deplină de exercițiu, stare de sănătate corespunzătoare; nu a fost condamnat în baza unei hotărâri penale definitive; nu a fost destituit dintr-o funcție publică etc.);

– studii universitare de licență absolvite cu diplomă, respectiv studii superioare de lungă durată, absolvite cu diplomă de licență sau echivalentă;

– cel puțin 5 ani vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice;

– absolvirea programelor de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici ori exercitarea unui mandat complet de parlamentar;

– promovarea concursului național pentru intrarea în categoria înalților funcționari publici.

Prin excepție[2], pentru ocuparea funcțiilor publice de secretar general sau secretar general adjunct (în Guvern, ministere și organe de specialitate ale administrației publice centrale) s-a prevăzut posibilitatea stabilirii unor condiții specifice sau proceduri specifice, în condițiile legii, însă legiuitorul nu a cuprins alte detalii procedurale.

Admiterea la programele de formare specializată pentru astfel de funcționari se face prin *concurs național* organizat în conformitate cu prevederile regulamentului specific aprobat prin H.G. nr. 832/2007[3]. Programul se desfășoară pe module care tratează o tematică multiplă, stabilită pe baza priorităților guvernamentale, corelate într-o succesiune logică și axate pe atingerea scopului principal, respectiv dezvoltarea competențelor și aptitudinilor necesare exercitării funcțiilor publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici.

În conformitate cu legea[4], *intrarea în categoria înalților funcționari publici* se face prin *concurs național*, recrutarea făcându-se de o comisie permanentă, independentă, formată

[1] A se vedea art. 16 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

[2] A se vedea art. 16 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

[3] H.G. nr. 832/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea programului de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici (M. Of. nr. 531 din 6 august 2007), cu modificările și completările ulterioare.

[4] A se vedea art. 18 din Legea nr. 188/1999.

din 7 membri numiți prin decizie a primului-ministru. Persoanele care au promovat concursul național pot fi numite în funcțiile publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici.

De asemenea, *numirea, modificarea, suspendarea, încetarea raporturilor de serviciu*, precum și *sancționarea disciplinară* a înalților funcționari publici se fac, în condițiile legii, de către *Guvern* (pentru funcțiile publice de secretar general și secretar general adjunct al Guvernului, prefect și subprefect) și de *primul-ministru* (pentru cele de secretar general și secretar general adjunct la ministere și alte organe de specialitate ale administrației publice centrale și pentru cea de inspector guvernamental).

Statutul mai reglementează *evaluarea anuală* a performanțelor profesionale ale înalților funcționari publici, *evaluarea generală* (o dată la 2 ani), în scopul confirmării cunoștințelor profesionale, aptitudinilor și abilităților necesare exercitării funcției publice, precum și *obligația de a urma anual cursuri de perfecționare profesională*, în condițiile legii[1].

§5. Statutul funcționarilor publici și managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici

5.1. Statutul funcționarilor publici

Noțiunea de funcționar este mai veche, dar „termenul «statut» este folosit pentru prima dată în 1847, când se adoptă, la 31 ianuarie, «Statutul slujbașilor poliției din Capitală»"[2]. Apoi noțiunea de *statut* este folosită în „terminologia dreptului nostru public prin numele actului (...) *Statutul dezvoltător al Convenției din 7/19 august 1858*"[3], în care, la art. 17, se consacră în mod expres *noțiunea de funcționar public*[4]. Noțiunea de *statut al funcționarilor publici* apare în art. 8 din Constituția României din 1923[5], unde se preciza: „Legi speciale vor determina Statutul funcționarilor publici". Conform acestei dispoziții constituționale, a fost adoptată și *Legea pentru statutul funcționarilor publici*[6], prin care s-a reglementat situația juridică a funcționarilor publici.

Termenul de statut aplicat la funcția publică are două înțelesuri:

a) este totalitatea regulilor de drept aplicabile situației legale a funcționarului public și

b) este chiar actul, legea care conține aceste reguli[7].

Tot în perioada interbelică, prin statut al funcționarilor se înțelegea complexul sau totalitatea normelor juridice, care fixează situația legală a funcționarilor, determinând drepturile și obligațiile lor[8].

În perioada postbelică, transformările social-politice prin care a trecut România au făcut ca funcționarul public să aibă același regim juridic ca toți ceilalți angajați, iar o astfel de reglementare nu a mai fost pusă în vigoare.

---

[1] A se vedea art. 20 din Legea nr. 188/1999.

[2] V. Vedinaș, *Statutul funcționarului public*, Ed. Nemira, București, 1998, p. 9-15, *apud* L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 77.

[3] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 287. *Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris* din 7/19 august 1858 reprezintă *Statutul Consiliului de Miniștri din 1864*, promulgat de Domnul Principatelor Unite Române Alexandru Ioan Cuza (M. Of. nr. 146/1864).

[4] I. Alexe, *op. cit.*, p. 26. Potrivit art. 17 din Statut, „Toți funcționarii publici, fără excepțiune, la intrarea lor în serviciu sunt datori a jura supunere Constituției și legilor țării și credință Domnitorului".

[5] Pentru textul integral al Constituției din 1923, a se vedea http://www.cdep.ro/pls/legis/legis, consultat în 3 mai 2015.

[6] M. Of. nr. 60 din 19 iunie 1923.

[7] A. Teodorescu, *op. cit.*, vol. I, p. 287.

[8] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 592.

Actuala Constituție a României cuprinde o prevedere expresă[1], conform căreia *statutul funcționarilor publici se reglementează prin lege organică*. În acest sens, deși cu întârziere, a fost adoptată Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici. Prin actuala lege se reglementează regimul general al raporturilor juridice dintre funcționarii publici și stat sau administrația publică locală, așa cum se precizează în art. 1 alin. (1).

Statutul reprezintă *dreptul comun aplicabil tuturor funcționarilor publici*, inclusiv acelora dintre ei care pot beneficia de statute speciale. Așa, de exemplu, sunt funcționarii publici cuprinși în servicii publice[2], precum:

– structurile de specialitate ale Parlamentului României[3];

– structurile de specialitate ale Administrației prezidențiale[4] și ale Consiliului Legislativ;

– serviciile diplomatice și consulare;

– autoritatea vamală;

– poliția și alte structuri ale Ministerului Afacerilor Interne;

– alte servicii publice stabilite prin lege.

În statut se regăsesc: drepturile și îndatoririle funcționarilor publici; perfecționarea profesională; recrutarea, numirea, evaluarea, și promovarea funcționarilor publici; răspunderea și sancționarea; modificarea, suspendarea și încetarea raportului de serviciu; mijloacele și metodele prin care se face managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici.

De asemenea, sunt menționate *principiile care stau la baza exercitării funcției publice*[5], astfel: legalitate, imparțialitate și obiectivitate; transparență; eficiență și eficacitate; responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale; orientare către cetățean; stabilitate în exercitarea funcției publice; subordonare ierarhică. Se observă că cel puțin unele dintre aceste principii (stabilitate, transparență, eficiență și imparțialitate) sunt menționate, ca *trăsături esențiale ale serviciului public*, la art. 1 alin. (2) din lege.

Un scurt comentariu referitor la câteva dintre aceste principii:

a) principiul legalității se regăsește în însăși definiția administrației publice, ale cărei activități sunt desfășurate, conform celor prezentate la Tema 1, *în regim de putere publică, pentru a duce la îndeplinire legile sau pentru prestarea de servicii publice în limitele legii.*

Principiul legalității exprimă în conținutul lui două exigențe ale statului de drept: obligația tuturor subiectelor de drept de a respecta regulile juridice în vigoare, precum și de a respecta ierarhia normelor juridice[6];

b) potrivit *principiului imparțialității* activităților desfășurate de funcționarii publici, aceștia au obligația să asigure o împărțire egală și imparțială a serviciilor publice către cetățeni, dând expresie principiului constituțional al egalității în drepturi a cetățenilor[7]. În Codul de conduită a funcționarilor publici[8] este prevăzut *principiul imparțialității și independenței*, potrivit căruia funcționarii publici sunt obligați să aibă o atitudine obiectivă, neutră față de orice interes public, economic, religios sau de altă natură, în exercitarea funcției publice.

---

[1] A se vedea art. 73 alin. (3) lit. j) din Constituția României.

[2] A se vedea art. 5 din Legea nr. 188/1999.

[3] Legea nr. 7/2006 privind statutul funcționarului public parlamentar, republicată (M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009), cu modificările și completările ulterioare.

[4] Legea nr. 47/1994 privind serviciile din subordinea Președintelui României, republicată (M. Of. nr. 210 din 25 aprilie 2001), cu modificările și completările ulterioare, și Regulamentul de organizare și funcționare al Administrației prezidențiale, București, 2015, www.presidency.ro, consultat în iunie 2015.

[5] A se vedea art. 3 din Legea nr. 188/1999.

[6] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 18 și urm.

[7] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 118.

[8] A se vedea art. 3 lit. e) Legea nr. 7/2004 privind codul de conduită a funcționarilor publici, republicată (M. Of. nr. 525 din 2 august 2007).

Imparțialitatea se regăsește, de exemplu, și în *egalitatea utilizatorilor în privința accesului la servicii*[1], conform principiului egalității în fața legii și a autorităților publice, exprimat în art. 16 alin. (1) din Constituție;

c) stabilitatea funcției publice. Deși „Legea privind Statutul funcționarilor publici nu reglementează conținutul noțiunii de stabilitate, cum au făcut Legea pentru Statutul funcționarilor publici din 1923, Codul funcționarilor publici din 1940 sau Legea nr. 746/1946 pentru Statutul funcționarilor publici (...)"[2], se apreciază că o funcție publică determinată și înființată pe criterii obiective, concordante cu nevoile curente și de perspectivă ale administrației publice, precum și stabilitatea funcționarului public (cinstit, corect, conștiincios, eficace și eficient, cu un comportament ireproșabil față de cetățeni, superiori și colegi etc.) într-o astfel de funcție aduc stabilitate administrației publice, dar și încredere din partea beneficiarilor acelui serviciu în administrație.

În perioada interbelică, prin stabilitate se înțelegea „situația juridică a unui funcționar public, care nu poate fi transferat (mutat), pedepsit, înlocuit sau destituit decât în cazurile și cu respectarea formelor stabilite de legi"[3].

Prevederile din statutul actual cu privire la modalitățile de recrutare, de pregătire specială printr-o perioadă de stagiu, evaluările efectuate și promovarea în funcție, la care trebuie adăugate și prevederile din Codul muncii, aplicabil și raporturilor de muncă reglementate prin legi speciale[4] (prevederi precum încheierea contractului de muncă pe o perioadă nedeterminată[5]), implică garantarea unei stabilități a funcționarului public încadrat într-o anume funcție publică. Este de remarcat faptul că sunt totuși reglementări actuale care cuprind prevederi exprese privind stabilitatea în funcție: „Secretarul se bucură de stabilitate în funcție", textul[6] referindu-se la secretarii unităților administrativ-teritoriale;

d) principiul transparenței derivă din dreptul la informare al cetățenilor prevăzut de Constituție la art. 31, unde sunt prevăzute atât dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public, precum și obligația autorităților publice de a asigura informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și a celor de interes național, potrivit competențelor ce le revin. De asemenea, accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României[7], precizări privind transparența decizională regăsindu-se în diferite alte reglementări[8]. Și în Codul de conduită a funcționarilor publici se menționează *principiul deschiderii și transparenței*, activitățile desfășurate de funcționarii publici în exercitarea funcției lor fiind publice și supuse monitorizării cetățenilor[9];

e) eficiența „reprezintă un alt obiectiv pe care și-l propune să îl realizeze actuala reglementare (...), eficiența devenind un scop extrem de important, iar realizarea ei fiind condiționată de stilul de activitate al funcționarilor din administrație (...)"[10]. Scopul Legii nr. 188/1999 îl constituie asigurarea, în conformitate cu dispozițiile legale, a unui serviciu

[1] A se vedea art. 7 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 51/2006 privind serviciile comunitare de utilități publice, republicată (M. Of. nr. 121 din 5 martie 2013), cu modificările și completările ulterioare.
[2] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 288.
[3] P. Negulescu, *op. cit.*, p. 595.
[4] A se vedea art. 1 alin. (2) C. muncii.
[5] A se vedea art. 12 alin. (1) C. muncii.
[6] A se vedea finalul de la alin. (1) al art. 116 din Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale.
[7] A se vedea art. 1 din Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001), cu modificările și completările ulterioare.
[8] A se vedea „transparența decizională și protecția utilizatorilor" vizată de art. 7 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 51/2006.
[9] A se vedea art. 3 lit. i) din Legea nr. 7/2004.
[10] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 22.

stabil, profesionist, transparent, eficient şi imparțial, în interesul cetățenilor, precum şi al autorităților şi instituțiilor publice din administrația centrală şi locală[1].

Pentru a-şi vedea realizate prerogativele de putere publică, administrația publică recurge la numirea în structurile instituționalizate ale serviciilor publice administrative a unor persoane cărora le conferă o poziție socială specifică[2]; o atare poziție îl obligă pe cel numit la ruperea de orice alte condiționalități şi îndatoriri[3] anterior asumate, pe care legea le aşază în conflict cu statutul profesional de funcționar public, sub care respectiva persoană este plasată prin actul învestirii. O astfel de persoană trebuie plasată deasupra clivajelor sociale de orice fel; ea trebuie – dată fiind poziția profesională însuşită – să îmbrățişeze o atitudine neutră, căci numai astfel terțele persoane cu care aceasta intră în contact vor nutri încredere în acțiunile respectivului funcționar şi, implicit, în cele ale administrației publice în numele, în interesul şi în reprezentarea căreia funcționarul în cauză îşi desfăşoară activitatea profesională. Printre altele, funcționarul public are şi rolul de a arbitra, la nevoie, conflictele născute în corpul social, de a le domoli ori de a le disipa[4], fiind de interes public prezervarea păcii sociale[5].

Pentru departajarea funcționarilor publici de categoriile de personal din cadrul instituțiilor şi serviciilor publice exceptate de la aplicarea reglementărilor statutului general (întrucât au alte atribuții, total diferite de cele prevăzute pentru funcțiile publice), acestea sunt prevăzute în mod explicit în art. 6 din Legea nr. 188/1999. Astfel, celor de mai jos *nu li se aplică Statutul cuprins în Legea nr. 188/1999*:

a) personalului contractual salariat din aparatul propriu al autorităților şi instituțiilor publice, care desfăşoară activități de secretariat, administrative, protocol, gospodărire, întreținere-reparații şi de deservire, pază, precum şi altor categorii de personal care nu exercită prerogative de putere publică. Persoanele care ocupă aceste funcții nu au calitatea de funcționar public şi li se aplică legislația muncii;

b) personalului salariat încadrat, pe baza încrederii personale, la cabinetul demnitarului;

c) corpului magistraților;

d) cadrelor didactice;

e) persoanelor numite sau alese în funcții de demnitate publică.

Dacă primelor două categorii de personal din această enumerare li se aplică legislația muncii[6], celelalte trei categorii beneficiază de statute proprii speciale (adoptate pe baza unor legi speciale), partea comună fiind prevederile Statutului funcționarilor publici. Dintre aceste statute speciale, menționăm: Statutul personalului didactic (cuprins în Titlul IV din Legea nr. 1/2011)[7]; Statutul judecătorilor şi procurorilor[8], Legea privind Consiliul Superior al Magistraturii[9] şi Statutul aleşilor locali[10].

---

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 524.

[2] J. Chevallier, *Science administrative*, P.U.F., Paris, 2007, p. 566, *apud* C. Clipa, *Rolul noțiunii de „serviciu public" în configurarea unei definiții a categoriilor de „funcție publică" şi „funcționar public"*, în R.S.J. nr. 2/2013, p. 131.

[3] *Ibidem*, *apud* C. Clipa, *op. cit.*, 2013, p. 131.

[4] J. Chevallier, *op. cit.*, p. 566, *apud* C. Clipa, *op. cit.*, 2013, p. 131.

[5] C. Clipa, *op. cit.*, 2013, p. 131.

[6] Regulile de bază sunt cuprinse în Codul muncii.

[7] Legea nr. 1/2011 a educației naționale (M. Of. nr. 18 din 10 ianuarie 2011), cu modificările şi completările ulterioare.

[8] Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor şi procurorilor, republicată (M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005), cu modificările şi completările ulterioare.

[9] Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012), cu modificările şi completările ulterioare.

[10] Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali.

Mențiunea cuprinsă art. 6 lit. e) din Legea nr. 188/1999 evidențiază *deosebirea făcută de legiuitor între funcția publică și funcția de demnitate publică*, deși nu o definește și nu o caracterizează în niciun fel pe cea din urmă. Doar literatura de specialitate aduce câteva lămuriri:

– funcțiile de demnitate publică sunt acele funcții ocupate în baza unui mandat obținut prin alegeri sau indirect, prin numire, ca urmare a alegerilor. În mod corespunzător, demnitarii publici sunt persoane numite sau alese într-o funcție de demnitate publică în urma alegerilor generale sau locale[1];

– referitor la persoanele alese în funcții de demnitate publică, poate fi vorba despre demnități exercitate la nivelul autorităților locale sau al celor centrale[2].

Reglementări specifice demnitarilor publici de la nivelul autorităților locale sunt cuprinse, de exemplu, în Legea administrației publice locale[3], Statutul aleșilor locali[4] și în Legea nr. 161/2003[5]. În privința demnitarilor de la nivelul autorităților centrale, amintim Legea privind statutul deputaților și senatorilor[6], Regulamentul Camerei Deputaților[7] (a se vedea Capitolul V „Statutul deputatului"), Regulamentul Senatului[8] (a se vedea Capitolul IV „Statutul senatorului"), Regulamentul Instituției Avocatul Poporului[9] (a se vedea Capitolul IV „Statutul personalului instituției"). Alte reglementări care privesc aspecte statutare pentru demnitari din autoritățile centrale sunt cuprinse în diverse legi, precum Legea privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor[10] sau Legea nr. 161/2003[11] (a se vedea părțile dedicate conflictului de interese și incompatibilităților).

5.2. Managementul funcțiilor publice și al funcționarilor publici

Prin lege[12] s-a stabilit înființarea *Agenției Naționale a Funcționarilor Publici*[13]. Aceasta este organ de specialitate al administrației publice centrale, cu personalitate juridică, finanțată de la bugetul de stat, cu scopul declarat de a asigura crearea și dezvoltarea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial.

---

[1] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 118.

[2] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 50 și urm.

[3] Legea administrației publice locale nr. 215/2001, republicată.

[4] Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali.

[5] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003), cu modificările și completările ulterioare.

[6] Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor, republicată.

[7] Regulamentul Camerei Deputaților, aprobat prin Hotărârea Camerei Deputaților nr. 8/1994, republicată (M. Of. nr. 32 din 18 ianuarie 2016).

[8] Regulamentul Senatului, aprobat prin Hotărârea Senatului nr. 28/2005, republicată (M. Of. nr. 152 din 29 februarie 2016).

[9] Regulamentul Instituției Avocatul Poporului, aprobat prin Hotărârea Biroului permanent al Senatului nr. 5/2002, republicată (M. Of. nr. 758 din 27 octombrie 2011).

[10] Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor.

[11] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

[12] A se vedea art. 21 din Legea nr. 188/1999.

[13] Pentru detalii, a se vedea H.G. nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, republicată (M. Of. nr. 620 din 2 septembrie 2010), cu modificările și completările ulterioare, și H.G. nr. 1373/2009 privind reglementarea unor aspecte determinate de aplicarea măsurilor de reorganizare stabilite de Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități și instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri și respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană și Fondul Monetar Internațional și pentru modificarea și completarea Hotărârii Guvernului nr. 1000/2006 privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (M. Of. nr. 805 din 25 noiembrie 2009), cu modificările și completările ulterioare, care la art. II alin. (1) prevede: „(...) personalul Institutului Național de Administrație se preia în cadrul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (...)".

Atribuțiile Agenției sunt circumscrise ansamblului de probleme care privesc funcțiile publice și funcționarii publici: elaborarea proiectelor de acte normative; controlul asupra modului de aplicare a legislației în domeniu; elaborarea unor reglementări comune, aplicabile tuturor autorităților și instituțiilor publice în ceea ce privește funcțiile publice; elaborarea unor instrucțiuni de aplicare unitară a legislației în domeniu; stabilirea unui sistem unitar și echitabil de salarizare; evidența funcțiilor și funcționarilor publici; stabilirea unui sistem de instruire și de evaluare a activității funcționarilor publici; organizarea concursului sau examenului pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere vacante, precum și suspendarea acestora în cazurile prevăzute de lege; redistribuirea funcționarilor publici; constatarea contravențiilor și aplicarea de sancțiuni, în condițiile legii; alte atribuții stabilite prin lege.

Prevederile art. 3 alin. (2) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ[1] permit să se facă aprecierea că activitățile de control efectuate de Agenție se încadrează în categoria *controlului de tutelă administrativă*. Conform art. 1 alin. (8) din Legea nr. 554/2004 și art. 22 alin. (3) din Statutul funcționarilor publici, Agenției îi este recunoscută calitatea de subiect de drept public în baza căreia poate să sesizeze instanța de contencios administrativ competentă în ceea ce privește:

– actele cu caracter administrativ emise de autoritățile și instituțiile publice prin care nu se respectă reglementările privind funcția publică și funcționarii publici;

– eventualele refuzuri ale autorităților și instituțiilor publice de a aplica întocmai prevederile reglementărilor referitoare la funcția publică și funcționarii publici.

Până la soluționarea cauzei, legea[2] prevede că actul atacat în contencios administrativ este suspendat de drept.

În același registru de idei, președintele Agenției (funcționar public cu rang de secretar de stat, numit de primul-ministru) are dreptul să sesizeze prefectul cu privire la acele acte administrative emise de autoritățile sau instituțiile publice considerate de Agenție ca fiind ilegale.

În cadrul fiecărei autorități și instituții publice se ține *evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici* și, pe baza datelor personale specifice privind cariera, se întocmește *dosarul profesional* al fiecărui funcționar public. Aceste date sunt transmise într-un format standard la Agenția Națională a Funcționarilor Publici, așa încât se pot cunoaște centralizat funcțiile ocupate, evaluarea activității, stadiul pregătirii, vechimea în muncă, în specialitate și în funcția publică etc.

§6. Cariera funcționarilor publici. Accesul, numirea și avansarea în funcții publice

Dezvoltarea carierei funcționarului public presupune un proces de gestionare a carierei, de evoluție în cadrul instituțiilor publice, conform nevoilor acestora, dar și în funcție de rezultate și performanță[3]. Există o preocupare permanentă pentru o dimensionare optimă a personalului din administrația publică, în vederea eficientizării activității acesteia. În cadrul personalului există o fluctuație firească, determinată de pensionarea celor care ating vârsta impusă prin lege, de retragerea benevolă sau de eliminarea unor funcționari din activitate, în condițiile legii, de înființarea unor noi instituții și servicii publice ș.a.m.d., ceea ce impune necesitatea de a admite noi persoane în corpul funcționarilor publici.

[1] M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

[2] A se vedea art. 3 alin. (3) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ și art. 22 alin. (4) din Legea nr. 188/1999.

[3] D. Valea, *Cariera funcționarilor publici din România*, în Curentul Juridic nr. 3-4/2005, p. 25-46.

Organizarea şi dezvoltarea carierei funcţionarilor publici în România sunt reglementate prin H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcţionarilor publici, *cariera reprezentând ansamblul situaţiilor juridice şi efectele produse, care intervin de la data naşterii raportului de serviciu al funcţionarului public până în momentul încetării acestui raport, în condiţiile legii.*

Principiile care stau la baza organizării şi dezvoltării carierei funcţionarului public sunt precizate în art. 4 din H.G. nr. 611/2008, după cum urmează: *competenţa, competiţia, egalitatea de şanse, profesionalismul, motivarea* şi *transparenţa.* Prin comparaţie, accesul la funcţia publică respectă în toate statele Uniunii Europene două principii complementare, a căror importanţă variază pentru fiecare ţară în funcţie de evoluţia istorică şi de cultura juridică proprie: *principiul egalităţii* şi *principiul meritului*[1]. Accesul la o funcţie publică presupune însă îndeplinirea în prealabil a unor condiţii specifice, după care, în funcţie de pregătirea fiecărui funcţionar public şi de funcţiile vacante (neocupate de titulari), se procedează la ocuparea acestora, în conformitate cu prevederile legale de la art. 54-58 din Legea nr. 188/1999.

În opinia unui autor, opinie pe care, de altfel, o împărtăşim, *orice formă de pregătire sau formare profesională a funcţionarilor publici ar trebui să se finanţeze, după caz, din bugetul autorităţii sau instituţiei publice.* Astfel, din punct de vedere al formei de finanţare, pentru programele de formare profesională urmate la iniţiativa funcţionarului public, în interesul instituţiei publice, în domeniile şi specializările care se regăsesc în fişa postului, care au fost identificate ca necesare în urma evaluării performanţelor profesionale individuale, cheltuielile ar trebui suportate integral din bugetul autorităţii sau instituţiei publice. De asemenea, pentru fiecare dintre programele de formare profesională urmate la iniţiativa funcţionarului public, cu acordul conducătorului autorităţii sau instituţiei publice, în domenii care se regăsesc în fişa postului, dar care nu au fost identificate ca necesare la evaluarea performanţelor profesionale individuale, autoritatea sau instituţia publică ar trebui să suporte cheltuielile în limita fondurilor disponibile[2].

6.1. Condiţii pentru a deveni funcţionari publici

Atragerea şi primirea cetăţenilor pentru a deveni funcţionari publici presupun îndeplinirea unor condiţii de acces la o astfel de funcţie, condiţii care vor fi trecute în revistă, la fiecare adăugându-se un scurt comentariu explicativ:

a) să aibă *cetăţenia română şi domiciliul în România*, condiţii stabilite mai întâi de toate prin Constituţia României, sunt cerinţe logice, întrucât cetăţenii români şi care locuiesc în România pot cunoaşte cu adevărat complexul de probleme cu care se confruntă în general ţara şi în particular administraţia publică. Lor li se pot cere, conform art. 54 din Legea fundamentală, *fidelitate faţă de ţară* (fidelitate care este considerată sacră), precum şi *îndeplinirea cu credinţă a obligaţiilor ce le revin tuturor celor cărora le sunt încredinţate funcţii publice.* Legiuitorul constituant, conştient de realităţile europene, de deschiderea Uniunii Europene către toate statele şi popoarele care respectă principiile fundamentale privind drepturile şi libertăţile omului, setul de reguli enunţat prin acquis-ul comunitar, a prevăzut în art. 16 alin. (3) posibilitatea ca *funcţiile şi demnităţile publice, civile sau militare, să poată fi ocupate, în condiţiile legii, de persoanele care au cetăţenia română şi domiciliul în ţară*, la care a adăugat special alin. (4), conform căruia *cetăţenii Uniunii care îndeplinesc cerinţele legii organice au dreptul de a alege şi de a fi aleşi în autorităţile publice locale.* În consecinţă, aceştia din urmă trebuie să aibă, pe lângă una dintre cetăţeniile europene, şi cetăţenia română şi *domiciliul în ţară* (locuiesc efectiv, neîntrerupt în Româ-

[1] J. Ziller, *op. cit.*, p. 380 şi urm., *apud* D. Apostol Tofan, *op. cit.*, vol. I, p. 390.

[2] H. Raboca, *Formarea profesională a funcţionarilor publici din cadrul instituţiilor publice locale din regiunea de Nord-Vest*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2(26)/2010, p. 70.

nia, domiciliul lor, în vederea exercitării drepturilor și libertăților civile, fiind acolo unde ei declară că își au locuința principală[1]);

b) cunoașterea limbii române, scris și vorbit, este o condiție care își are izvorul în art. 13 din Constituție: *în România, limba oficială este limba română*. Explicația rezidă în faptul că desfășurarea activității în administrația publică presupune în primul rând comunicarea curentă cu cetățenii țării, majoritatea lor cunoscând limba oficială a statului, limba română, iar în al doilea rând implică elaborarea de acte administrative, acte cu putere juridică, utilizate pe întreg teritoriul țării. În aceste condiții, este de înțeles că „funcția publică presupune, prin ipoteză, raporturi oficiale. Titularul funcției publice este purtătorul autorității de stat sau, după caz, al autorității comunale (orășenești) ori județene, și nu al unei «autorități private» (...)"[2].

Ca o remarcă, în art. 8 din Constituția României din 1923 se prevedea că numai românii sunt admiși în funcțiile și demnitățile publice, iar în Regulamentul de punere în aplicare a Legii pentru Statutul funcționarilor publici se prevedea că funcționarii publici urmau să fie testați dacă cunosc sau nu limba română[3]. Dispozițiile constituționale actuale privind posibilitatea utilizării limbii materne de minoritățile naționale, în condițiile în care acestea sunt într-un procent semnificativ [art. 120 alin. (2)], și cele ale art. 108 din Legea nr. 188/1999, corelat cu cele ale art. 50 din Legea nr. 215/2001, pun în evidență faptul că devine necesar ca, în astfel de situații, funcționarul public *să cunoască și limba minorității respective*;

c) împlinirea vârstei de 18 ani și dobândirea capacității depline de exercițiu, vârstă recunoscută în România prin lege că reprezintă atingerea majoratului unei persoane. În conformitate cu Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 138/1973[4], adoptată la Geneva, organizație la care România este membru fondator, „vârsta minimă stabilită (...) nu va putea fi inferioară vârstei la care încetează școlarizarea obligatorie și, în niciun caz, vârstei de 15 ani" (art. 2 parag. 3 din Convenție). Constituția României, respectând prevederea respectivului act cu caracter internațional, a prevăzut, pentru protecția minorilor, că *minorii sub vârsta de 15 ani nu pot fi angajați ca salariați* [art. 49 alin. (4)].

În privința funcționarului public, o persoană poate fi recrutată pentru a fi instalată într-o funcție publică doar dacă a împlinit vârsta majoratului [art. 54 lit. c) din Legea nr. 188/1999], considerându-se că la împlinirea vârstei de 18 ani aceasta a dobândit deplina capacitate de exercițiu, respectiv aptitudinea de a încheia singură acte juridice civile[5]. Menționăm că, pentru anumite funcții publice, legiuitorul a stabilit implicit alte condiții de vârstă, de regulă impuse de terminarea studiilor de specialitate cerute de lege (de exemplu, art. 116 din Legea nr. 215/2001 impune ca secretarul unităților administrativ-teritoriale să aibă studii superioare juridice sau administrative, ceea ce conduce la o vârstă de cel puțin 21 de ani). Prin comparație cu această limită, în majoritatea domeniilor se aplică însă Codul muncii, legea stabilind că persoana fizică dobândește capacitatea de muncă la împlinirea vârstei de 16 ani [art. 13 alin. (1)], excepțiile fiind prevăzute la alin. (2) al aceluiași articol din Legea nr. 53/2003;

d) o stare de sănătate corespunzătoare, condiție care poate fi atestată numai prin documente medicale (certificat medical eliberat în urma unui examen medical de specialitate). Această cerință nu reprezintă o noutate. În perioada interbelică, la art. 3 din Codul

[1] A se vedea art. 87 C. civ.
[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 580.
[3] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 213 și urm.
[4] Convenția Organizației Internaționale a Muncii (O.I.M.) nr. 138/1973 privind vârsta minimă de încadrare în muncă, adoptată la Geneva, ratificată de România prin Decretul nr. 83/1975 (B. Of. nr. 86 din 2 august 1975).
[5] A se vedea art. 37 și art. 38 C. civ.

funcționarilor publici, se prevedea ca „viitorul funcționar public să treacă examenul medical"[1]. În etapa actuală, toate celelalte persoane fizice sunt angajate numai în baza unui certificat medical, care constată că cel în cauză este apt pentru prestarea acelei munci [art. 27 alin. (1) C. muncii];

e) îndeplinirea condițiilor generale şi a celor specifice pentru ocuparea funcției, ceea ce reprezintă condiții fundamentale pentru ocuparea unei funcții vacante sau temporar vacante. *Condițiile generale* se referă la studii, Legea nr. 188/1999 precizând, pentru fiecare clasă de funcție publică şi pentru fiecare nivel al atribuțiilor titularului unei funcții publice, nivelul studiilor absolvite[2]. În privința *condițiilor specifice*, acestea sunt precizate în reglementări speciale stabilite pentru acele funcții publice considerate de legiuitor că pot fi ocupate de funcționari publici cu pregătire specială (de exemplu, cele din serviciile diplomatice, cele din poliție sau cele din zone cu minorități cu o pondere de peste 20% etc.);

f) să nu fi avut condamnări (pentru infracțiuni contra umanității, contra statului sau autorității, pentru infracțiuni de corupție şi de serviciu, de fals etc., care ar face-o incompatibilă cu exercitarea funcției publice). Se face distincția între două condiții, aparent apropiate, dar nu identice: o *condiție subiectivă*, care vizează moralitatea şi reputația, şi o *condiție obiectivă*, care presupune lipsa antecedentelor penale, probată printr-un *certificat de cazier judiciar* eliberat de organele competente[3].

Pentru anumite categorii (cum ar fi polițiştii), se cere în mod expres să nu aibă antecedente penale sau să nu fie în curs de urmărire penală ori de judecată pentru săvârşirea de infracțiuni[4]. Pentru cadrele militare se procedează la trecerea în rezervă sau direct la retragere dacă sunt condamnați prin hotărâre judecătorească la pedeapsa închisorii cu executare sau dacă sunt condamnați la amendă penală ori la închisoare cu suspendarea executării pentru infracțiuni săvârşite cu intenție etc.[5];

g) să nu fi fost destituită dintr-o funcție publică sau să nu îi fi încetat contractul individual de muncă pentru motive disciplinare în ultimii 7 ani. În Statutul funcționarilor publici se prevede *destituirea din funcția publică*[6] pentru anumite abateri disciplinare, aceasta fiind cea mai aspră sancțiune disciplinară prevăzută de lege;

h) să nu fi desfăşurat activitate de poliție politică, astfel de activități fiind definite în reglementările referitoare la acest aspect[7]. O asemenea condiție este preventivă, punându-se restricții persoanelor care, în perioada de dictatură comunistă, au adus prejudicii libertăților şi drepturilor cetățenilor.

Se observă că unele dintre aceste condiții au un *caracter general*, cum ar fi: cetățenia, domiciliul şi cunoaşterea limbii române, vârsta, starea de sănătate şi cele legate de moralitate. Celelalte sunt condiții cu *caracter special*: cele referitoare la studii (pregătirea generală şi pregătirea profesională specifică pentru ocuparea unei funcții publice).

---

[1] E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 265.

[2] A se vedea art. 9 şi art. 10 din Legea nr. 188/1999.

[3] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2009, p. 218.

[4] A se vedea art. 10 alin. (1) lit. b) din Legea nr. 360/2002 privind Statutul polițistului (M. Of. nr. 440 din 24 iunie 2002), cu modificările şi completările ulterioare.

[5] A se vedea art. 87 din Legea nr. 80/1995 privind Statutul cadrelor militare (M. Of. nr. 155 din 20 iulie 1995), cu modificările şi completările ulterioare.

[6] Art. 77 alin. (3) lit. e) din Legea nr. 188/1999.

[7] A se vedea art. 5 din Legea nr. 187/1999 privind accesul la propriul dosar şi deconspirarea Securității (M. Of. nr. 603 din 9 decembrie 1999), declarată neconstituțională prin Decizia Curții Constituționale nr. 51/2008 (M. Of. nr. 95 din 6 februarie 2008), înlocuită cu O.U.G. nr. 24/2008 privind accesul la propriul dosar şi deconspirarea Securității (M. Of. nr. 182 din 10 martie 2008), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 293/2008 (M. Of. nr. 800 din 28 noiembrie 2008).

6.2. Modalități de ocupare a funcțiilor publice

Funcțiile publice vacante sunt ocupate, conform celor prevăzute în Legea nr. 188/1999 la art. 56, prin patru modalități-standard (*recrutare*, *promovare*, *transfer*, *redistribuire*[1]), la care legiuitorul a adăugat și alte modalități (evident, acolo unde acestea sunt prevăzute expres de lege).

6.2.1. Recrutarea

Recrutarea în vederea intrării în corpul funcționarilor publici se face prin *concurs*, în limita funcțiilor publice vacante rezervate în acest scop prin planul de ocupare a funcțiilor publice [art. 57 alin. (1) din Legea nr. 188/1999].

Recrutarea, în viziunea celor care organizează executarea legii, reprezintă *ansamblul proceselor și procedurilor aplicate de autoritățile și instituțiile publice, conform competențelor prevăzute de lege în organizarea și desfășurarea concursurilor, destinate identificării și atragerii de candidați în vederea ocupării posturilor vacante sau, după caz, temporar vacante*[2].

Termenul „recrutare" are înțelesul figurativ de „a angaja, a primi pe cineva pe baza unei alegeri, a atrage, a câștiga pe cineva pentru o anume activitate", deci o semantică mult mai largă, motiv pentru care în literatura de specialitate se face aprecierea că între el și termenii „*promovare*, *transfer*, *redistribuie* sau *concurs* este o corelație de la întreg la parte sau de la genul proxim la diferența specifică"[3]. De aceea, se consideră că cel mai potrivit ar fi fost termenul „*concurs*".

Legalitatea unui asemenea concurs pentru ocuparea funcțiilor publice vacante, în speță condițiile de participare la concurs, cât și detaliile procedurale privind organizarea și desfășurarea acestora, se regăsesc în H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea și dezvoltarea carierei funcționarilor publici, prin care sunt stabilite:

– principiile care stau la baza organizării și dezvoltării carierei funcționarului public;

– condițiile de participare la concurs;

– modul de constituire a comisiilor de concurs și a comisiilor de soluționare a contestațiilor;

– procedura de organizare și desfășurare a concursului;

– comunicarea rezultatului concursului și contestarea acestuia.

Principiile care stau la baza organizării concursului pentru ocuparea funcțiilor publice vacante sunt precizate sintetic în art. 57 alin. (3) din Legea nr. 188/1999: *competiția deschisă, transparența, meritele profesionale, egalitatea accesului la funcțiile publice*. Câteva remarci privind aceste principii:

– *competiția deschisă* presupune asigurarea accesului liber de participare la concurs pentru orice persoană care îndeplinește toate condițiile cerute de lege pentru ocuparea funcției publice vacante;

– *transparența* reprezintă principiul conform căruia sunt puse la dispoziția celor interesați informațiile ce privesc modul de desfășurare a concursului;

– *meritele profesionale* aduc în prim-plan selecția după merit, după competență și conduc la selectarea, pe baza unor criterii obiective (a căror îndeplinire este regăsită în rezultatele obținute la concurs), a persoanelor admise pentru ocuparea funcției publice respective;

– *tratamentul egal* al tuturor concurenților presupune aplicarea aceloraşi criterii de selecție, obiective și clar definite, direct legate de atribuțiile ce revin funcției respective, așa încât candidații să aibă șanse egale în concurs.

---

[1] Transferul și redistribuirea funcționarilor publici vor fi analizate la tema următoare, în cadrul paragrafului destinat modificărilor raportului de serviciu.

[2] A se vedea art. 3 lit. i) din H.G. nr. 611/2008.

[3] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 223.

La acestea se poate adăuga *confidențialitatea* în vederea garantării protecției datelor personale ale candidaților, în condițiile legii.

În doctrina românească se apreciază că recrutarea – și, după cum se va vedea în cele ce urmează, promovarea prin metoda concursului – „tinde să se generalizeze în majoritatea statelor contemporane. Dacă este aplicată cu obiectivitate și corectitudine, ea constituie cea mai indicată metodă de selecție a personalului administrației publice, întrucât poate asigura acesteia un personal calificat, competent, capabil să obțină rezultate superioare în activitate"[1]. Față de procedeul în sine de recrutare, în una dintre deciziile sale, Înalta Curte de Casație și Justiție[2] a statuat că la un concurs de recrutare, care presupune intrarea în corpul funcționarilor publici, nu pot participa persoane care ocupă deja o funcție publică, având calitatea de funcționari publici, și aceasta pentru a se face o delimitare precisă între recrutare și promovare în funcție de conducere a unui funcționar public.

Reglementarea cu privire la concurs prevede și câteva *reguli specifice*[3], care se referă la:

a) anunțarea concursului, care se face prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a, și într-un cotidian de largă circulație, cu cel puțin 30 de zile înainte de data desfășurării concursului. O excepție privind termenul este prevăzută pentru concursurile organizate în cazul ocupării funcțiilor publice de execuție vacante temporar [pentru care s-a precizat o limită minimă de 10 zile – art. 43 alin. (4) din H.G. nr. 611/2008];

b) condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice de execuție, aceasta fiind:

– un an, opt luni și șase luni pentru exercitarea unei funcții publice de execuție (grad profesional asistent clasa I, II, respectiv III);

– 5 ani pentru ocuparea funcțiilor publice de execuție de grad profesional principal;

– 9 ani pentru grad profesional superior;

c) condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice de conducere:

– 2 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere de: șef birou, șef serviciu și secretar al comunei, precum și a funcțiilor publice specifice asimilate;

– 3 ani în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice, pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, altele decât cele prevăzute mai sus.

Pentru participarea la concursul de recrutare organizat pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere, candidații trebuie să fi absolvit studii de masterat sau postuniversitare în domeniul administrației publice, management ori în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice.

Prin *vechime*[4] *în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice* se înțelege experiența dobândită în temeiul unui contract individual de muncă, a unui raport de serviciu sau ca profesie liberală, demonstrată cu documente corespunzătoare de către persoana care a desfășurat o activitate într-o funcție de specialitate corespunzătoare profesiei sau specializării sale, prin raportare la domeniul general de absolvire a studii-

[1] D. Brezoianu, *op. cit.*, p. 392.

[2] I.C.C.J., s. cont. adm. și fisc., dec. nr. 1113 din 27 februarie 2009, www.scj.ro.

[3] A se vedea art. 57 alin. (4)-(7) din Legea nr. 188/1999.

[4] Un exemplu practic în acest sens este cel al concursului organizat de Primăria municipiului Galați, făcut public în data de 8 decembrie 2015, prin care se anunța concursul de recrutare pentru ocuparea funcției publice de execuție temporar vacante din cadrul aparatului de specialitate al Primarului municipiului Galați: inspector, clasa I, grad superior – Serviciul Prelucrare Automată a Datelor și Încasare Ghișeu. Cerințele de ocupare a postului sunt studii universitare de licență absolvite cu diplomă și vechime în specialitatea studiilor de lungă durată absolvite de minim 9 ani. Concursul a fost făcut public pe site-ul http://www.primaria.galati.ro/, consultat la 9 decembrie 2015, ora 19,00.

lor potrivit nivelurilor de organizare a învățământului în România [art. 3 lit. l) din H.G. nr. 611/2008].

Unele statute profesionale speciale pot cere și alte condiții, cum ar fi cunoașterea unei limbi de circulație internațională.

Acestea reprezintă *selecția dosarelor*, o *etapă premergătoare* examenului sau concursului propriu-zis, examen sau concurs care poate consta în verificarea cunoștințelor de specialitate, cunoașterea legislației, aptitudini specifice funcției etc. și în final un interviu[1].

Concursul (examenul) propriu-zis se organizează, potrivit competențelor și cu respectarea condițiilor precizate în art. 58 din Legea nr. 188/1999, de comisii speciale (pentru înalți funcționari publici), de Autoritatea Națională a Funcționarilor Publici (pentru funcții publice de conducere) și, respectiv, de autoritățile și instituțiile în al căror stat de funcții se află funcția publică vacantă (de exemplu, secretar de comună, șef serviciu, șef birou și toate funcțiile publice de execuție).

Cei care au îndeplinit toate criteriile, au trecut cu bine probele de examen/concurs și se înscriu în numărul de posturi vacante sunt declarați admiși. Se disting două situații, după cum candidații admiși au sau nu au vechime corespunzătoare în specialitate:

– candidații admiși care nu au vechime în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice vor fi numiți ca *funcționari publici debutanți* în funcții publice de grad profesional debutant (pentru care au candidat). Ei vor parcurge o *perioadă de stagiu* (de 12 luni pentru cei din clasa I, de 8 luni pentru cei din clasa a II-a și de 6 luni pentru cei din clasa a III-a), respectiv etapa din cariera funcționarului public cuprinsă între data numirii ca funcționar public debutant, în urma promovării concursului de recrutare, și data numirii ca funcționar public definitiv[2]. Această perioadă are ca obiect formarea lor practică, însușirea specificului activității autorității sau instituției publice în cadrul căreia își desfășoară activitatea, înțelegerea și respectarea exigențelor administrației publice și, în final, confirmarea aptitudinilor profesionale ale funcționarilor publici debutanți în îndeplinirea atribuțiilor și responsabilităților respectivei funcții publice. La finalul stagiului se face evaluarea fiecăruia și, în funcție de rezultatul obținut, aceștia devin definitivi sau sunt eliberați din funcție, astfel: cei care au obținut rezultatul „*corespunzător*" vor fi *numiți funcționari publici definitivi* în clasa corespunzătoare studiilor absolvite, în gradul asistent, iar cei care au obținut rezultatul „*necorespunzător*" vor fi *eliberați din funcție*;

– candidații admiși la concurs care au vechimea corespunzătoare în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice (respectiv 12 luni, 8 luni sau 6 luni, în funcție de nivelul studiilor absolvite) vor fi numiți *funcționari publici definitivi* în funcția pentru care au candidat.

6.2.2. Numirea funcționarului în funcția publică

Numirea în orice funcție publică presupune emiterea sau, după caz, adoptarea unui act administrativ specific individual de către conducătorul acelei instituții sau autorități publice din cadrul căreia face parte funcția publică respectivă sau de o altă autoritate prevăzută de lege. Ținând seama de cele de mai sus și corelând prevederile art. 11 și art. 62 din Legea nr. 188/1999, se deduce că se întâlnesc două situații: *numirea funcționarilor publici debutanți* (precizată la paragraful anterior) și *numirea funcționarilor publici definitivi*.

Sunt în situația de a fi numiți funcționari publici definitivi:

– funcționarii publici debutanți care au obținut rezultatul „*corespunzător*";

[1] A se vedea I. Corbeanu, *op. cit.*, p. 219 și art. 46 din H.G. nr. 611/2008.

[2] A se vedea art. 79 și art. 80 din H.G. nr. 611/2008.

– funcționarii publici care intră în corpul funcționarilor publici prin concurs şi au deja vechime corespunzătoare în specialitatea studiilor necesare ocupării funcției publice.

În raport de categoriile de funcționari ce trebuie numiți în funcții publice, numirea este făcută de diverse autorități, conform art. 62 din Legea nr. 188/1999, astfel:

– *de conducătorii autorităților şi instituțiilor publice din administrația publică centrală şi locală*, în cazul *funcțiilor publice de execuție (generale şi specifice)* pentru care se organizează concurs, în condițiile art. 58 alin. (1) lit. c), de autorități şi instituții publice, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici;

– *de conducătorii autorităților sau instituțiilor publice din administrația publică centrală şi locală*, la propunerea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în cazul *funcțiilor publice de conducere (generale şi specifice)* pentru care se organizează concurs, în condițiile art. 58 alin. (1) lit. b), de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici (cum ar fi protecția copilului, evidența informatizată a persoanelor, urbanism-arhitectură, resurse umane, integrare europeană, secretari de unități administrativ-teritoriale etc.);

– *de Guvern*, pentru funcțiile ocupate de înalți funcționari publici cum sunt cele de *secretar general al Guvernului* şi *secretar general adjunct al Guvernului, prefect* şi *subprefect*;

– *de primul-ministru* pentru funcțiile ocupate de înalți funcționari publici cum sunt cele de *secretar general din ministere* şi *secretar general din organele de specialitate ale administrației publice centrale, secretar general adjunct din ministere* şi *secretar general adjunct din organele de specialitate ale administrației publice centrale, inspector guvernamental.*

Se înțelege că pentru numire Guvernul va adopta *hotărâri,* iar primul-ministru şi conducătorii instituțiilor şi autorităților publice vor emite *decizii.* Actul administrativ de numire[1] are formă scrisă şi trebuie să conțină temeiul legal al numirii, numele funcționarului public, denumirea funcției publice, data de la care urmează să exercite funcția publică, drepturile salariale, precum şi locul de desfăşurare a activității. Acest act reprezintă validarea, confirmarea finală a numirii în funcția publică.

Fişa postului[2] aferentă funcției publice se anexează la actul administrativ de numire, iar o copie se înmânează funcționarului public.

La intrarea în corpul funcționarilor publici se depune *jurământul de credință*, în termen de 3 zile de la emiterea actului de numire în funcția publică definitivă. Conținutul jurământului este următorul[3]: „Jur să respect Constituția, drepturile şi libertățile fundamentale ale omului, să aplic în mod corect şi fără părtinire legile țării, să îndeplinesc conştiincios îndatoririle ce îmi revin în funcția publică în care am fost numit, să păstrez secretul profesional şi să respect normele de conduită profesională şi civică. Aşa să îmi ajute Dumnezeu!". Formula religioasă de încheiere va respecta libertatea convingerilor religioase, jurământul putând fi depus şi fără acest final.

Depunerea jurământului încheie procedura de învestire în funcție, semnificând angajarea titularului în realizarea atribuțiilor sale de serviciu, în litera şi spiritul legii. Această ultimă formalitate marchează momentul din care funcționarul public exercită în mod valabil prerogativele funcției sale.

6.2.3. Promovarea funcționarilor publici

La modul general, promovarea este văzută ca *modalitatea de dezvoltare a carierei, prin ocuparea unei funcții publice superioare.* Statutul funcționarilor publici prevede posi-

[1] A se vedea art. 62 alin. (4) din Legea nr. 188/1999.

[2] A se vedea art. 62 alin. (5) din Legea nr. 188/1999. Pentru conținutul fişei, a se vedea art. 10 şi Anexa nr. 1 din H.G. nr. 611/2008.

[3] A se vedea art. 62 alin. (6) din Legea nr. 188/1999.

bilitatea de promovare a funcționarului în funcția publică, promovarea în grade profesionale și în clase nefiind condiționată de existența unui post vacant[1].

Promovarea reprezintă modalitatea de dezvoltare a carierei funcționarilor publici, prin ocuparea unei funcții publice de nivel superior celei deținute ca urmare a îndeplinirii condițiilor prevăzute de lege și a promovării concursului sau examenului organizat în vederea promovării[2].

În baza art. 121 alin. (1) din H.G. nr. 611/2008, prin promovare pot fi ocupate, în condițiile legii:

a) funcții publice cu grad profesional superior celui deținut anterior promovării;

b) funcții publice dintr-o clasă superioară, ca urmare a obținerii unei diplome de nivel superior și a promovării examenului sau concursului organizat în acest sens;

c) funcții publice de conducere, ca urmare a promovării examenului sau concursului organizat în acest sens, în condițiile legii.

În finalul aceluiași articol se precizează două tipuri de promovare: *definitivă* și *temporară*, aceasta din urmă fiind utilizată atunci când funcția publică de conducere se ocupă pe perioadă determinată, în condițiile legii.

Promovarea poate fi făcută în funcții publice de execuție, în funcții publice de conducere sau într-o clasă superioară.

Aspecte comune promovării funcționarilor publici:

a) toți funcționarii publici sunt evaluați anual din punct de vedere al performanțelor profesionale individuale, pe baza rezultatelor obținute acordându-se calificative: *foarte bine, bine, satisfăcător, nesatisfăcător*;

b) aceste calificative sunt luate în considerare la promovarea într-o funcție publică superioară, dar și în cazurile de eliberare din funcția publică;

c) pentru cazuri deosebite, legea prevede *promovarea rapidă*[3], aceasta reprezentând o modalitate de dezvoltare a carierei funcționarilor publici prin ocuparea unei funcții publice de nivel superior celei deținute cu îndeplinirea condițiilor prevăzute de lege și ca urmare a promovării concursului național, anual organizat în acest scop [art. 3 lit. h) din H.G. nr. 611/2008].

6.2.3.1. Promovarea în funcții publice de execuție

Regulile care stau la baza promovării în funcția publică de execuție în gradul profesional imediat superior celui deținut (acestea fiind debutant, asistent, principal, superior) sunt[4]:

a) promovarea se face în urma unui concurs sau examen organizat în condițiile legii;

b) concursul sau examenul este organizat semestrial de autoritățile și instituțiile publice, prin transformarea postului ocupat de funcționarul public și adaptarea fișei postului la noile atribuții și responsabilități sau la complexitatea acestora;

c) concursul sau examenul este organizat în limita funcțiilor publice rezervate promovării, cu încadrarea în fondurile bugetare alocate.

Cele două forme, *concursul și examenul*, au cele mai multe elemente comune, deosebirea constând în faptul că „examenul se organizează atunci când numărul candidaților este egal sau mai mic decât cel al funcțiilor publice vacante, iar concursul se ține atunci când numărul candidaților este mai mare decât al funcțiilor vacante scoase la concurs"[5].

Legea[6] prevede o serie de *condiții de participare* la concursul sau examenul de promovare în grad profesional, după cum urmează:

---

[1] A se vedea art. 63 din Legea nr. 188/1999.
[2] A se vedea art. 3 lit. g) din H.G. nr. 611/2008.
[3] A se vedea art. 70 și art. 71 din Legea nr. 188/1999.
[4] A se vedea și V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 253.
[5] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 272.
[6] A se vedea art. 65 din Legea nr. 188/1999.

a) o vechime minimă de 3 ani în gradul profesional al funcției publice din care promovează;

b) calificativul „bine" la evaluările anuale din ultimii doi ani calendaristici;

c) să nu aibă în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată în condițiile legii. Strict juridic, o sancțiune neradiată îl decade pe funcționarul public din dreptul de a fi promovat[1].

În ceea ce priveşte vechimea, într-o opinie se arată că „este un criteriu fundamental de evoluție ierarhică în cariera funcționarului, iar lipsa acesteia din sfera condițiilor generale este, desigur, o greşeală"[2] [aici fiind valabilă situația prevăzută de dispozițiile alin. (3) al art. 65[3] din Legea nr. 188/1999].

6.2.3.2. Promovarea în funcții publice de conducere

Participarea la *concursul de promovare* într-o funcție publică de conducere este condiționată de îndeplinirea cumulativă a *cinci cerințe*[4]:

a) să fie absolvenți de masterat sau de studii postuniversitare în domeniul administrației publice, management sau în specialitatea studiilor necesare exercitării funcției publice. Condiția este logică şi necesară, conducerea presupunând atribuții de complexitate tot mai mare, ceea ce implică şi cunoştințe generale şi de specialitate pe care o persoană le poate obține numai în urma unor asemenea studii;

b) să fie numiți într-o funcție publică din clasa I. Ocuparea unei asemenea funcții, posibilă numai pentru funcționari publici absolvenți de studii superioare de lungă durată, presupune acumularea unei anume experiențe profesionale;

c) să îndeplinească cerințele specifice prevăzute în fişa postului;

d) să îndeplinească condițiile prevăzute la art. 57 alin. (6) din Legea nr. 188/1999 referitoare la condițiile minime de vechime în specialitatea studiilor necesare la concursul de recrutare pentru ocuparea funcțiilor publice de conducere (2 ani pentru funcții de şef de birou, şef serviciu, secretar de comună; 3 ani pentru alte funcții de conducere);

e) să nu aibă în cazierul administrativ o sancțiune disciplinară neradiată în condițiile legii.

Alte detalii privind comisiile de concurs, comisiile de contestații şi conținutul dosarului care trebuie depus se găsesc explicitate în art. 140-143 din H.G. nr. 611/2008.

6.2.3.3. Promovarea într-o clasă superioară

Funcționarii publici *de execuție* pot participa la examenul organizat pentru ocuparea unei funcții publice într-o clasă superioară celei în care sunt încadrați (acestea fiind clasa I, II şi III), în următoarele condiții:

a) între timp au absolvit studii superioare;

b) aceste studii sunt în specialitatea în care îşi desfăşoară activitatea;

c) autoritatea sau instituția în cadrul căreia lucrează funcționarul apreciază că studiile absolvite sunt utile în activitatea desfăşurată.

Legea prevede că promovarea în aceste condiții într-o clasă superioară se face, ca şi în cazul promovării în gradul profesional imediat superior, prin transformarea postului ocupat de funcționarul public, cu precizarea că *nu se admite promovarea în clasă pe o funcție publică de auditor sau de consilier juridic*[5].

---

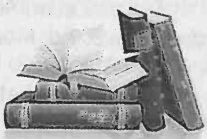
[1] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2009, p. 253.

[2] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 581.

[3] Textul acestui articol menționează faptul că „Funcționarii publici care nu îndeplinesc condițiile de vechime prevăzute pentru promovarea în gradul profesional imediat superior celui deținut pot participa la concursul organizat, în condițiile legii, în vederea promovării rapide în funcția publică".

[4] A se vedea art. 66 din Legea nr. 188/1999.

[5] Art. 68 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.



Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Irina Alexe, *Înalți funcționari publici*, Ed. Universul Juridic, București, 2014;

Dana Apostol Tofan, *Instituții administrative europene*, Ed. C.H. Beck, București, 2006;

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014;

Emil Bălan, *Instituții administrative*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004;

Jacques Chevallier, *Science administrative*, P.U.F., Paris, 2007;

Cristian Clipa, *Drept administrativ. Teoria funcției publice. II. Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici*, Ed. Hamangiu, București, 2014;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013;

Liviu Coman-Kund, *Deontologia și statutul funcționarilor publici*, Curs IDIFR, Universitatea „Dunărea de Jos", Facultatea de Științe Juridice, Sociale și Politice, Specializarea Administrație Publică, 2013;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010;

Manuel Guțan, *Istoria administrației publice*, Ed. Hamangiu, București, 2006;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007;

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu (coord.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008;

Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, București, 1998;

Mihai T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, Ed. Cerma, București, 1992;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009;

Eugen Popa, *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2002;

Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002;

Ioan Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;

Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", București, 1929;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010;

Verginia Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014;

Verginia Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici. Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată – comentarii, legislație, doctrină, jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2009;

Verginia Vedinaș, *Statutul juridic al funcționarului public parlamentar*, Ed. Universul Juridic, București, 2006;

Jaques Ziller, *Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Ed. Montchrestien, Paris, 1993.

II. Articole şi studii de specialitate

Cristian Clipa, *Rolul noţiunii de „serviciu public" în configurarea unei definiţii a categoriilor de „funcţie publică" şi „funcţionar public"*, în R.S.J. nr. 2/2013;

Horia Raboca, *Formarea profesională a funcţionarilor publici din cadrul instituţiilor publice locale din regiunea de Nord-Vest*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2(26)/2010;

Ana Elena Ranta, *Aspecte de drept comparat referitoare la funcţia publică şi funcţionarii publici*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 2(26)/2010;

Ana Ştefănescu, *Employment law versus private and public employment law*, în vol. II al Conferinţei „Exploration, education and progress in the third millennium", Galaţi, 20-21 aprilie 2012, vol. 4/2012, Galaţi University Press, 2012;

Daniela Valea, *Cariera funcţionarilor publici din România*, în Curentul Juridic nr. 3-4/2005.

III. Legislaţie

Constituţia României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată (M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007);

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public (M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001);

Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată (M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011);

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003), Cartea I, Titlul IV – „Conflicte de interese şi regimul incompatibilităţilor în exercitarea demnităţilor publice şi funcţiilor publice";

Legea nr. 7/2004 privind codul de conduită a funcţionarilor publici, republicată (M. Of. nr. 525 din 2 august 2007);

Legea nr. 303/2004 privind Statutul judecătorilor şi procurorilor, republicată (M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005);

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012);

Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008);

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali (M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004);

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004);

Legea nr. 7/2006 privind statutul funcţionarului public parlamentar, republicată (M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009);

Lege nr. 96/2006 privind Statutul deputaţilor şi al senatorilor, republicată (M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016);

Legea nr. 155/2010 a poliţiei locale, republicată (M. Of. nr. 339 din 8 mai 2014);

O.U.G. nr. 92/2008 privind statutul funcţionarului public denumit manager public (M. Of. nr. 484 din 30 iunie 2008), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 135/2009 (M. Of. nr. 294 din 6 mai 2009);

H.G. nr. 432/2004 privind dosarul profesional al funcţionarilor publici (M. Of. nr. 341 din 19 aprilie 2004);

H.G. nr. 1000/2006 privind organizarea şi funcţionarea Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici, republicată (M. Of. nr. 620 din 2 septembrie 2010);

H.G. nr. 832/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi desfăşurarea programului de formare specializată pentru ocuparea unei funcţii publice corespunzătoare categoriei înalţilor funcţionari publici (M. Of. nr. 531 din 6 august 2007);

H.G. nr. 1344/2007 privind normele de organizare şi funcționare a comisiilor de disciplină (M. Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007);

H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcționarilor publici (M. Of. nr. 530 din 14 iulie 2008);

H.G. nr. 553/2009 privind stabilirea unor măsuri cu privire la evidența funcțiilor publice şi a funcționarilor publici (M. Of. nr. 324 din 15 mai 2009);

H.G. nr. 1373/2009 privind reglementarea unor aspecte determinate de aplicarea măsurilor de reorganizare stabilite de Legea nr. 329/2009 privind reorganizarea unor autorități şi instituții publice, raționalizarea cheltuielilor publice, susținerea mediului de afaceri şi respectarea acordurilor-cadru cu Comisia Europeană şi Fondul Monetar internațional şi pentru modificarea şi completarea Hotărârii Guvernului nr. 1000/2006 privind organizarea şi funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (M. Of. nr. 805 din 25 noiembrie 2009);

H.G. nr. 78/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public (M. Of. nr. 186 din 17 martie 2011).

IV. Jurisprudență

Înalta Curte de Casație şi Justiție, Secția de contencios administrativ şi fiscal, decizia nr. 1113 din 27 februarie 2009, www.scj.ro.

V. Link-uri utile

www.presidency.ro;
www.primaria.galati.ro.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Funcția publică și funcționarul public – Partea a II-a

TEMA 12

§1. Conflictul de interese, incompatibilitățile și deontologia funcționarului public

1.1. Conflictul de interese privind funcționarul public

În conformitate cu legea[1], prin *conflict de interese* se înțelege situația în care persoana ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică are un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

Pentru prevenirea conflictului de interese, legea[2] a prevăzut patru *principii*: *imparțialitatea*, *integritatea*, *transparența deciziei* și *supremația interesului public*.

În literatura de specialitate s-a exprimat opinia că „principiile enunțate stau la baza instituirii și respectării regimului conflictului de interese, nu la baza prevenirii lui"[3], prevenția fiind considerată doar una dintre etapele specifice. Dintre cele patru principii, primul (*imparțialitatea*) și cel de-al treilea (*transparența*) se regăsesc și în grupul principiilor care stau la baza exercitării funcției publice, așa cum rezultă din art. 3 din Statutului funcționarilor publici[4], imparțialitatea fiind enunțată și ca principiu general care guvernează conduita profesională a funcționarilor publici[5]. Al doilea principiu (*integritatea*), concept etico-juridic care presupune calitatea de a fi integru (cinstit, cumpătat, onest, incoruptibil)[6], se regăsește și în Codul de conduită a funcționarilor publici, sub forma *integritate morală*[7], reprezentând cerința unei *bune moralități*, dacă se poate, *desăvârșită*. În doctrina de specialitate străină, condiția de integritate este considerată „printre cele de care depind atât ocuparea, cât și menținerea unei funcții publice. Astfel, în Belgia este impusă o bună moralitate sau o conduită ireproșabilă, în Danemarca se cere o bună reputație, în Germania demnitate, iar în Grecia moralitate convenabilă. Toate acestea fac parte din categoria condițiilor subiective pe care trebuie să le îndeplinească funcționarii publici"[8]. Al patrulea principiu (*supremația interesului public*) trebuie înțeles de orice candidat la o funcție publică și acceptat ca o condiție de bază prin care societatea îi cere să dea întotdeauna prioritate interesului public în comparație cu oricare alt interes.

---

[1] A se vedea art. 70 din Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003), cu modificările și completările ulterioare.

[2] A se vedea art. 71 din Legea nr. 161/2003.

[3] V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici. Legea nr. 188/1999, cu modificările și completările ulterioare, republicată – comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2009, p. 417.

[4] Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007), cu modificările și completările ulterioare.

[5] A se vedea art. 3 lit. e) din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici, republicat (M. Of. nr. 525 din 2 august 2007).

[6] Fl. Marcu, C. Maneca, *Dicționar de neologisme*, Ed. Academiei, București, 1978, p. 578.

[7] A se vedea art. 3 lit. f) din Legea nr. 7/2004.

[8] J. Ziller, *Administrations comparées*, Ed. Montchrestien, Paris, 1993, p. 338, *apud* V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 417.

Conflictele de interese stabilite de lege care pot apărea în exercitarea unor demnități publice (membru al Guvernului sau alte funcții publice de autoritate din administrația publică centrală sau locală) sunt explicitate în art. 72 din Legea nr. 161/2003.

Situațiile generatoare de conflicte de interese care privesc în mod direct funcționarul public sunt precizate în art. 79 alin. (1) din legea menționată anterior, și anume:

a) când este chemat să rezolve cereri, să ia decizii sau să participe la luarea deciziilor cu privire la persoane fizice și juridice cu care are relații cu caracter patrimonial;

b) dacă participă în cadrul aceleiași comisii, constituită conform legii, cu funcționari publici care au calitatea de soț sau rudă de gradul I;

c) când interesele sale patrimoniale, ale soțului sau rudelor sale de gradul I pot influența deciziile pe care trebuie să le ia în exercitarea funcției publice.

În literatura de specialitate[1] sunt formulate critici justificate la unele formulări ale situațiilor menționate:

– formularea „relații cu caracter patrimonial" este prea vastă și mai potrivită ar fi „persoane fizice sau juridice cu care are relații de natură să îi afecteze obiectivitatea";

– relațiile de rudenie extrem de restrânse (numai la gradul I) ar trebui extinse până la gradul IV, așa cum este consacrat în unele legislații;

– a treia situație nu aduce nimic nou, fiind o îmbinare între celelalte două.

Legiuitorul a stabilit și *comportamentul necesar* al funcționarului public care se află în una dintre situațiile de conflict: *abținerea* de la rezolvarea cererii, luarea deciziei sau participarea la luarea deciziei și *informarea*, de îndată, a șefului ierarhic superior. Reglementarea[2] prevede clar *obligațiile șefului ierarhic superior* (luarea măsurilor care se impun pentru exercitarea cu imparțialitate a funcției publice, în termen de cel mult 3 zile de la data luării la cunoștință), *soluția aplicabilă* (conducătorul autorității sau instituției publice, la propunerea șefului ierarhic căruia îi este subordonat direct funcționarul public în cauză, va desemna un alt funcționar public, care are aceeași pregătire și nivel de experiență), precum și *consecințele potențiale* (*răspunderea*) în cazul încălcării dispozițiilor legale.

1.2. Incompatibilități care privesc demnitarii și funcționarii publici

Incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, precum și de dispozițiile Legii nr. 161/2003 (a se vedea art. 80 din lege).

Această prevedere generală a legii pune în evidență modalitățile de reglementare a incompatibilităților. Astfel, *pentru cei care exercită o demnitate publică, incompatibilitățile sunt stabilite*:

– *prin Constituție*, așa cum sunt cele care privesc cea mai înaltă demnitate în stat [„Președintele României nu poate (...) îndeplini nicio altă funcție publică sau privată" – art. 84] sau cea de la art. 58 alin. (2), conform căruia nici Avocatul Poporului și nici adjuncții săi nu pot îndeplini nicio altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior. Alte incompatibilități cuprinse în Legea fundamentală privesc o serie de categorii (*judecători, procurori, judecătorii Curții Constituționale, membrii Curții de Conturi*), pentru care este permisă numai exercitarea funcțiilor didactice din învățământul superior. Pentru membrii Guvernului (a se vedea art. 105), legiuitorul constituant le-a permis să fie și deputați sau senatori, prevăzând expres ca alte incompatibilități să fie instituite prin lege organică;

– *prin lege*. Astfel, în conformitate cu art. 84 alin. (1) din Legea nr. 161/2003, aplicabilă persoanelor care exercită o demnitate publică sau o funcție publică, membrilor Guvernu-

[1] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 418 și urm.

[2] A se vedea art. 79 alin. (2) și (3) din Legea nr. 161/2003.

lui, secretarilor de stat, subsecretarilor de stat şi celor asimilaţi acestora le sunt interzise toate celelalte funcţii de autoritate. În mod excepţional, le este permis să fie şi reprezentanţi ai statului în adunarea generală a acţionarilor ori ca membri în consiliul de administraţie al regiilor autonome, companiilor sau societăţilor naţionale, instituţiilor publice ori al societăţilor reglementate de Legea nr. 31/1990, inclusiv băncile sau alte instituţii de credit, societăţile de asigurare şi cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta. De asemenea, aşa cum s-a menţionat şi în temele privind Guvernul şi administraţia publică centrală, aceştia pot exercita funcţii sau activităţi în domeniul didactic, al cercetării ştiinţifice şi al creaţiei literar-artistice.

Aceeaşi lege prevede *incompatibilităţile şi pentru funcţia de prefect şi subprefect.*

În perioada interbelică, incompatibilitatea a fost înţeleasă ca „imposibilitatea legală ca un funcţionar administrativ (funcţionar public – *n.a.*) să exercite anumite funcţiuni, mandate sau profesiuni", ea derivând din separaţia puterilor în stat şi din necesitatea ca funcţionarul public să îşi dedice întreaga capacitate funcţiei respective.

Pentru funcţionarii publici, incompatibilităţile dintre funcţia publică şi alte demnităţi, funcţii sau activităţi (plătite sau nu) sunt stabilite tot prin Legea nr. 161/2003. În primul alineat al art. 94 din această lege este enunţat principiul pe baza căruia sunt stabilite incompatibilităţile pentru funcţionarii publici: „(1) Calitatea de funcţionar public este incompatibilă cu orice altă funcţie publică decât cea în care a fost numit, precum şi cu funcţiile de demnitate publică".

Apoi, legiuitorul, prin alin. (2) al art. 94, a stabilit *funcţiile şi activităţile, remunerate sau neremunerate, pe care nu le poate desfăşura un funcţionar public*, astfel:

– în cadrul autorităţilor sau instituţiilor publice;

– în cadrul cabinetului demnitarului, cu excepţia cazului în care funcţionarul public este suspendat din funcţia publică, în condiţiile legii, pe durata numirii sale. La încheierea mandatului demnitarului, funcţionarul public este reîncadrat în funcţia publică deţinută sau într-o funcţie similară;

– în cadrul regiilor autonome, societăţilor reglementate de Legea nr. 31/1990 ori în alte unităţi cu scop lucrativ din sectorul public;

– în calitate de membru al unui grup de interes economic. Un astfel de grup reprezintă o asociere între două sau mai multe persoane fizice sau juridice, constituită pe o perioadă determinată, în scopul înlesnirii sau dezvoltării activităţii economice.

În completare, au fost adăugate excepţiile, respectiv situaţiile în care *nu se află în incompatibilitate* funcţionarul public care:

– este desemnat printr-un act administrativ, emis în condiţiile legii, să reprezinte interesele statului în legătură cu activităţile desfăşurate de operatorii economici cu capital ori patrimoniu integral sau majoritar de stat, în condiţiile rezultate din actele normative în vigoare;

– este desemnat printr-un act administrativ, emis în condiţiile legii, să participe în calitate de reprezentant al autorităţii ori instituţiei publice în cadrul unor organisme sau organe colective de conducere constituite în temeiul actelor normative în vigoare;

– exercită un mandat de reprezentare, pe baza desemnării de către o autoritate sau instituţie publică, în condiţiile expres prevăzute de actele normative în vigoare.

– face parte din echipa de proiect finanţat din fonduri europene nerambursabile postaderare, precum şi din împrumuturi externe contractate sau garantate de stat rambursabile sau nerambursabile, cu excepţia funcţionarilor publici care exercită atribuţii ca auditor sau atribuţii de control asupra activităţii derulate în cadrul acesteia şi a funcţionarilor publici care fac parte din echipa de proiect, dar pentru care activitatea desfăşurată în cadrul respectivei echipe generează o situaţie de conflict de interese cu funcţia publică pe care o ocupă.

Alte restricţii impuse sunt prevăzute:

– tot la art. 94 din Legea nr. 161/2003, la alin. (3) – funcționarii publici care, în exercitarea funcției publice, au desfășurat activități de monitorizare și control cu privire la societățile reglementate de Legea nr. 31/1990 sau alte unități cu scop lucrativ din sectorul public ori privat nu pot să își desfășoare activitatea și nu pot acorda consultanță de specialitate la aceste societăți timp de 3 ani după ieșirea din corpul funcționarilor publici – și la alin. (4) – funcționarii publici nu pot fi mandatari ai unor persoane în ceea ce privește efectuarea unor acte în legătură cu funcția publică pe care o exercită;

– la art. 95 din aceeași lege, unde se precizează că „Nu sunt permise raporturile ierarhice directe în cazul în care funcționarii publici respectivi sunt soți sau rude de gradul I", cu mențiunea specială privind aplicarea restricției și în cazul în care șeful ierarhic direct are calitatea de demnitar. Legiuitorul a prevăzut că orice persoană poate sesiza existența unor astfel de cazuri, precum și soluțiile legale de ieșire din această situație, respectiv ei pot opta, într-un termen de 60 de zile, pentru încetarea raporturilor ierarhice directe sau pentru renunțarea la calitatea de demnitar.

Alte aspecte specifice prevăzute la alin. (5) și (6) ale art. 95 din Legea nr. 161/2003 se referă la:

– existența raporturilor ierarhice directe nepermise și neaplicarea soluțiilor prevăzute de lege se constată de către șeful ierarhic superior al funcționarilor publici respectivi, care dispune încetarea raporturilor ierarhice directe dintre funcționarii publici soți sau rude de gradul I;

– existența raporturilor ierarhice directe nepermise în cazul în care șeful ierarhic direct are calitatea de demnitar și neaplicarea soluțiilor prevăzute de lege se constată, după caz, de către primul-ministru, ministru sau prefect, care dispune încetarea raporturilor ierarhice directe dintre demnitar și funcționarul public soț sau rudă de gradul I.

Excepția privind posibilitatea demnitarilor publici de a exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice este aplicabilă și funcționarilor publici, funcționarilor publici parlamentari și funcționarilor publici cu statut special. Aceste categorii de funcționari publici pot exercita funcții în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile specifice exercitate de fiecare dintre ei, la dosarul lor profesional fiind adăugate și documentele referitoare la astfel de funcții exercitate[1].

Diverse alte aspecte privind funcționarul public (candidatura pentru o funcție publică eligibilă, posibilitatea de a fi membru al unui partid politic legal înființat, inaccesibilitatea la organele de conducere ale acestuia, interdicția de a exprima public pozițiile unui partid politic etc.) sunt prevăzute în art. 97 din Legea nr. 161/2003. În ceea ce privește funcționarii publici care, potrivit legii, fac parte din categoria înalților funcționari publici, aceștia nu pot fi membri ai unui partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcția publică, așa cum se prevede la art. 98 alin. (3) din legea menționată.

Persoanelor care exercită demnități publice și funcții publice de autoritate din cadrul autorităților și instituțiilor aflate exclusiv sub control parlamentar (membrii Curții de Conturi; președintele Consiliului Legislativ și președinții de secție; Avocatul Poporului și adjuncții săi; membrii Consiliului Concurenței; guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorii, membrii consiliului de administrație și angajații cu funcții de conducere ai Băncii Naționale a României; directorii serviciilor de informații și adjuncții lor, consilierii prezidențiali și consilierii de stat din Administrația prezidențială etc.) li se aplică dispozițiile menționate de lege ca fiind aplicabile pentru persoana care exercită funcția de membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat sau funcții asimilate acestora și regimul incompatibilităților prevăzut în lege pentru miniștri și, respectiv, secretari de stat, precum și incompatibilitățile prevăzute în legi speciale[2].

[1] A se vedea art. 96 alin. (1) și (2) din Legea nr. 161/2003.
[2] A se vedea art. 99 și art. 100 din Legea nr. 161/2003.

Toate aceste incompatibilități reprezintă de fapt anumite *restricții*, respectiv *restrângeri ale exercițiului unor drepturi sau libertăți*, impuse demnitarilor și funcționarilor publici. Restricțiile trebuie să respecte prevederile art. 53 din Constituție: pot fi impuse numai prin lege și numai dacă sunt strict necesare. În cazul de față, acestea sunt prevăzute în Legea nr. 161/2003 și sunt justificate de necesitatea apărării moralei publice, legiuitorul considerând că aceasta poate fi realizată prin evitarea concentrării mai multor funcții publice de către o singură persoană fizică.

1.3. Despre deontologie și deontologia funcționarilor publici

Orice societate umană este caracterizată printr-o anume civilizație[1] și cultură[2], iar în orice cultură și civilizație sunt create *valori*[3].

Pentru început, în existența umană au apărut *obiceiurile* (*moravurile, datinile*), izvorâte din repetarea unui comportament și imitarea lui de ceilalți membri ai unei colectivități umane, astfel încât acestea au devenit obișnuințe, deprinderi, datini. Similar s-au format și *normele de conviețuire socială* (norme de bună-cuviință, norme protocolare, de politețe, de curtoazie, foarte numeroase și prezente în viața de zi cu zi[4]).

Din toate cele realizate și trăite de om au apărut și *valorile* pe care le-a conștientizat pas cu pas: bunuri, obiecte, mai apoi idei și idealuri (bunăstare, libertate), viața, onoarea și, în ultima vreme, pacea, liniștea socială și mediul ambiant, precum și valorile-norme.

Valoarea este rezultanta unui proces complex, denumit „al valorizării", proces de decantare și cristalizare subiectivă, la nivelul conștiinței comunităților umane, a prețuirii, prin evaluare și apreciere a unor lucruri, idei, obiecte, fenomene etc., ca având o anume semnificație, importanță și/sau necesitate pentru viața și activitatea umană[5]. *Valorizarea* presupune analiza, compararea și „cernerea" lor, care în timp s-au făcut în mod natural pe bază de antagonisme, rezultând adevăr-minciună, adevărat-fals, bine-rău, drept-nedrept sau just-injust, frumos-urât, moral-imoral, ordine-dezordine, responsabilitate-indiferență etc., ele regăsindu-se pe orice treaptă a dezvoltării societății umane, omul bine-intenționat dorind ca în viață să se impună tot ceea ce reprezintă partea pozitivă, partea bună, respectiv ceea ce este considerat bine, adevăr, frumos, ordine, drept (just), moral etc. Pe baza acestora s-au creat *bunele moravuri* și celelalte norme nescrise sau scrise.

Viața socială, relațiile și activitatea prin care ele se desfășoară au fost și sunt guvernate de *norme* și *reguli* de o mare varietate și complexitate: morale, religioase, etice, economice, ecologice, politice, sanitare, sportive etc. și, nu în ultimul rând, juridice[6]. Normele sociale privesc raporturile dintre oameni, sunt create de oameni și stabilesc conduita oamenilor în cele mai diferite domenii ale vieții sociale[7]. De altfel, după cum se sublinia[8], nici în sistemul de *common law* și nici în dreptul continental norma morală nu trece direct în norma juridică. Această trecere este mediată prin intermediul teoriilor etice, filosofiei juridice și apoi de la acestea, prin intermediul doctrinei, normele morale ajung la practica juridică.

---

[1] Nivel de dezvoltare materială și spirituală a societății dintr-o epocă dată, a unui popor, a unui stat, conform *Dicționarului explicativ al limbii române*, Ed. Academiei, București, 1975, p. 157.

[2] Totalitatea valorilor materiale și spirituale create de omenire în procesul practicii social-istorice, precum și a instituțiilor necesare pentru crearea și comunicarea acestor valori, conform *DEX 1975*, p. 217.

[3] Însușire a unor lucruri, fapte, idei, fenomene de a corespunde necesităților sociale și idealurilor generate de acestea; suma calităților care dau preț unui obiect, unei ființe, unui fenomen etc.; importanță, însemnătate, preț, merit, conform *DEX 1975*, p. 1006.

[4] I. Ceterchi, I. Craiovan, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Ed. All, București, 1998, p. 38 și urm.

[5] A se vedea A. Sida, *Introducere în teoria generală a dreptului*, Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir", Cluj-Napoca, 1997, p. 35.

[6] *Idem*, p. 26.

[7] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 36.

[8] A. Sandu, *Etică și deontologie profesională*, Ed. Lumen, Iași, 2012, p. 52.

În doctrina dreptului se cunosc o serie de *clasificări ale normelor*, aici fiind amintite doar:

– *norme cu caracter general sau universal*, adică norme care se referă la comunitatea socială în ansamblul său (de exemplu, normele morale general-umane) și *norme particulare*, cu o sferă mai restrânsă, cu aplicabilitate numai la anumite societăți sau comunități umane restrânse, distincte; *norme cu apariție spontană, neorganizată* (obiceiuri, norme morale) și *norme elaborate conștient* (norme juridice etc.); *norme economice, juridice, politice, religioase, morale, obișnuielnice* etc.[1];

– *norme* sau *reguli morale*, *reguli de conviețuire socială* proprii unui grup (de bună creștere sau comportament civilizat) sau unui anumit mediu (profesional, sportiv etc.); *reguli de deontologie profesională* (ce țin mai mult de uzajul profesiei decât de etica exercitării ei); *reguli propriu-zis tehnice* în exercitarea unei profesii (de exemplu, modul de conducere a autoturismului sau de a circula ca pieton pe căile publice)[2].

Un segment important al normelor de conviețuire socială cu puternice accente morale este acela al *normelor deontologice* sau de *deontologie profesională*[3].

Termenul *deontologie* reprezintă o parte a eticii care studiază normele și obligațiile specifice unei activități profesionale și provine din limba greacă, în care cuvintele *deon*, *deontos* au semnificația a ceea ce trebuie făcut, datorie, iar *logos* semnifică discurs, știință, studiu[4], alăturarea lor conducând la înțelesul de *știința, studiul a ceea ce trebuie făcut (a datoriei)*.

În *accepțiune generală*, noțiunea de deontologie are sensul de ceea ce trebuie făcut și cuprinde obligațiile de îndeplinit, normele de conduită și îndatoririle morale ale unei profesii. În *accepțiune specială*, cu referire la funcționarii publici, înțelegem prin deontologie ansamblul atribuțiilor, obligațiilor morale și juridice ale acestora, necesare pentru îndeplinirea misiunilor ce incubă funcțiunilor lor, considerate ca îndatoriri în slujba societății, în scopul înfăptuirii raționale, eficiente, operative și legale a administrației statului (publice – *n.a.*) și a satisfacerii drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice[5].

Deontologia este strâns legată de *morală*, care reprezintă ansamblul normelor de conviețuire, de comportare a oamenilor unii față de alții și față de colectivitate și a căror încălcare nu este sancționată de lege, ci de opinia publică[6], fiind echivalată cu *etica*. Într-o altă definiție, morala este considerată ca fiind forma conștiinței sociale care cuprinde anumite idei, concepții, convingeri privind normele de conviețuire și de comportare a oamenilor în raporturile dintre ei și față de societate[7].

Preceptele și normele morale călăuzesc conduita oamenilor, care își raportează astfel comportarea la valorile morale de bine sau rău, din care decurge și definirea acestui comportament ca moral sau imoral[8].

Valorile morale, precum binele comun, adevărul, dreptatea, echitatea, justiția, viața, cinstea, onoarea, demnitatea, ordinea, libertatea, proprietatea etc., constituie suportul, finalitatea sau scopul normativității juridice, rațiunea de a fi a dreptului[9].

Nerespectarea normelor morale presupune *sancțiuni* care provin din afara subiectului (*manifestarea oprobiului public*) și/sau din interiorul său, din sfera conștiinței sale (*regrete, păreri de rău, mustrări de conștiință* sau *scrupule de conștiință*)[10].

---

[1] A se vedea R. Lukic, *Théorie de l'Etat et du Droit*, Ed. Dalloz, Paris, 1974, p. 315 și urm., *apud* I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 37.
[2] J. Dabin, *Théorie générale du Droit*, 1969, p. 18, *apud* I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 37.
[3] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 39.
[4] Fl. Marcu, C. Maneca, *op. cit.*, p. 705.
[5] M.T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, București, 1998, p. 31.
[6] *DEX 1975*, p. 568.
[7] Fl. Marcu, C. Maneca, *op. cit.*, p. 321.
[8] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 40.
[9] A. Sida, *op. cit.*, p. 39 și urm.
[10] I. Ceterchi, I. Craiovan, *op. cit.*, p. 40.

Obligațiile (îndatoririle) ce revin unui funcționar public în raport cu profesiunea aleasă şi cu autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia exercită funcția publică generează obligațiile morale ale acestuia, precum *cinstea*, *onoarea*, *ordinea*, *demnitatea* etc.

În esența sa, *morala funcționarilor publici* trebuie să se fundamenteze pe principiul că ei sunt în slujba persoanelor, că au intrat în administrație pentru *a servi* statul, a cărui sarcină permanentă constă în apărarea intereselor generale, contribuind prin toate puterile lor să asigure viața liniştită, sănătoasă şi prosperă a societății şi a fiecărei persoane în parte[1].

Termenul *etică*[2] reprezintă totalitatea normelor de conduită morală[3] şi se consideră că are două accepțiuni: disciplina filosofică, ce are ca obiect de studiu principiile morale, originea, dezvoltarea şi conținutul lor, şi este sinonimă cu morala[4].

Prin particularizare se ajunge la *etica profesională*, care, în cazul analizat, studiază aspectele specifice ale problematizării etice din perspectiva profesiei exercitate de funcționarul public.

Profesia sau *profesiunea* reprezintă ocupația, îndeletnicirea cu caracter permanent pe care o exercită cineva în baza unei calificări corespunzătoare, termenul având şi înțelesul de complex de cunoştințe teoretice şi de deprinderi practice care definesc pregătirea cuiva[5]. Termenul este des folosit şi în sensul de grup format din persoanele care desfăşoară o anumită activitate specializată, caracterizată printr-un ansamblu de competențe specifice. Aproape în toate activitățile este utilizat termenul *profesionist*, prin care este desemnată persoana care lucrează într-un anumit domeniu de activitate, pe baza unei pregătiri corespunzătoare. Acesta practică o profesiune, o activitate recunoscută în România (de exemplu, prin Clasificarea Ocupațiilor din România[6]) şi face parte dintr-un grup social, de multe ori organizat şi recunoscut prin reglementări speciale dedicate *ordinelor profesionale* (a se vedea, de exemplu, Ordinul Arhitecților etc.), în România fiind recunoscute *profesiile reglementate* şi *profesiile liberale*. Dreptul comun pentru *profesiile reglementate* în România este conținut în Legea nr. 200/2004 privind recunoaşterea diplomelor şi calificărilor profesionale pentru profesiile reglementate din România[7]. În ceea ce priveşte *profesia liberală*, aceasta este ocupația exercitată pe cont propriu de persoane fizice, potrivit actelor normative speciale care reglementează organizarea şi exercitarea profesiei respective [art. 7 pct. 34 C. fisc.[8]]. Potrivit Normelor de aplicare a Codului fiscal[9] [pct. 6 alin. (8) din Titlul IV, dat în aplicarea art. 67 C. fisc., alineat care referă constituirea veniturilor din profesii liberale], acestea sunt profesiile medicale, de avocat, notar, traducător, executor judecătoresc, expert tehnic şi contabil, arhitect sau alte profesii reglementate, desfăşurate în mod independent, în condițiile legii.

---

[1] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 357.

[2] La modul cel mai general, etica este definită ca un ansamblu de norme care călăuzesc conduita şi activitatea oamenilor. În limbajul cotidian, „etic" şi „moral" sunt folosiți ca termeni echivalenți. Explicația utilizării lor interşanjabile stă, probabil, în semnificația comună a termenilor originari, *ethos* (în greacă) şi *mores* (în latină) desemnând unul şi acelaşi lucru, respectiv obicei. A se vedea, în acest sens, C. Tohăneanu, *Noțiuni de filosofie morală*, Ed. Pro Universitaria, Bucureşti, 2013, p. 11.

[3] *DEX 1975*, p. 308.

[4] Fl. Marcu, C. Maneca, *op. cit.*, p. 412.

[5] *DEX 1975*, p. 749.

[6] Clasificarea este cuprinsă în H.G. nr. 1352/2010 privind aprobarea structurii Clasificării ocupațiilor din România – nivel grupă de bază, conform Clasificării internaționale standard a ocupațiilor – ISCO 08, republicată (M. Of. nr. 300 din 24 aprilie 2014).

[7] Legea nr. 200/2004 privind recunoaşterea diplomelor şi calificărilor profesionale pentru profesiile reglementate din România (M. Of. nr. 500 din 3 iunie 2004), cu modificările şi completările ulterioare.

[8] Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal (M. Of. nr. 688 din 10 septembrie 2015), cu modificările şi completările ulterioare.

[9] Aprobate prin H.G. nr. 1/2016 (M. Of. nr. 22 din 13 ianuarie 2016), cu modificările şi completările ulterioare.

Ca și în cazul moralei, și în studiul eticii se operează cu categorii de valori precum: cinste, corectitudine, conștiință morală, datorie, demnitate, onoare, principialitate, responsabilitate, virtute etc.

Încălcarea unei prevederi dintr-o lege sau dintr-un regulament reprezintă și încălcarea deontologiei, motiv pentru care un profesionist trebuie să respecte:

– *regulile juridice în vigoare prin care se menține ordinea publică* (respectiv starea considerată ca normală într-un stat, din punct de vedere politic, economic și social)[1], sancționarea încălcării lor fiind atributul instanțelor judecătorești. Regulile juridice prin care se asigură ordinea publică sunt de aplicabilitate generală și se referă la faptele sau inacțiunile a căror gravitate determină intrarea lor sub incidența legilor civile sau penale;

– *regulile specifice profesiei practicate/exercitate.* Aceste reguli se referă la obligațiile de natură etică ce revin membrilor unei profesiuni. O serie de jurisdicții disciplinare profesionale asigură respectarea acestor reguli, după caz, fiind necesară și intervenția autorităților publice;

– *reguli morale generale.* Ele privesc anumite valori cu caracter general, dar care pot fi raportate și la profesiunea respectivă, precum: *corectitudinea*, *demnitatea*, *încrederea*, *onoarea*. Nerespectarea acestor reguli afectează imaginea profesiunii și a grupului/ordinului din care face parte profesionistul respectiv. Respectarea se poate realiza, de bună seamă, prin intervenția organelor reprezentative pentru profesiunea în discuție.

Ca o concluzie, *deontologia* poate fi considerată un ansamblu de reguli impuse de reglementările referitoare la profesie, prin care se poate asigura respectarea obligațiilor morale generale, a căror încălcare poate afecta imaginea profesiei și a grupului profesional. Astfel de reguli sunt în parte comune cu unele reglementări de ordin civil și penal pe care societatea, prin intermediul puterii legiuitoare, le-a prevăzut în scopul apărării valorilor din domeniul eticii profesiilor, motiv pentru care unele fapte reprezintă atât încălcarea legii, cât și abatere de la deontologia profesională.

În sens mai restrâns, se poate spune că *deontologia* este un ansamblu de reguli care cuprind obligațiile de natură etică aplicabile unei profesiuni, precum și sancțiunile prin care se garantează respectarea acestor obligații.

Plecând de la cele de mai sus, deontologia poate fi privită ca fiind etica aplicată la o anumită profesiune, cu scopul de a realiza binele în cadrul acesteia. Prin raportare la funcționarul public, acesta are mai multe obligații morale, precum: onestitatea (cinstea, corectitudinea, dreptatea), integritatea morală (a nu accepta avantaje sau beneficii, a nu abuza de funcție), exercitarea funcției publice în conformitate cu normele legale și morale, în scopul de a servi interesul public, ș.a.m.d. Astfel de obligații sunt grupate în *Codul de conduită a funcționarilor publici (Legea nr. 7/2004)*, care reglementează normele de conduită a acestora. Dintre aceste norme, menționăm: asigurarea unui serviciu de calitate în beneficiul cetățenilor; comportament profesionist; loialitate față de Constituție și lege; loialitate față de autorități și instituții publice; comportament bazat pe respect, bună-credință, corectitudine și amabilitate; respectarea onoarei, a reputației și a demnității profesionale; onestitate și integritate morală; atitudine imparțială și nediscriminatorie; obiectivitate; promovarea unei imagini favorabile pentru țară și instituție; altele care privesc

[1] H.G. nr. 196/2005 privind aprobarea Strategiei Ministerului Administrației și Internelor de realizare a ordinii și siguranței publice, pentru creșterea siguranței cetățeanului și prevenirea criminalității stradale (M. Of. nr. 243 din 23 martie 2005). Conform definiției din Anexa la hotărâre, *ordinea publică*, parte componentă a securității naționale, reprezintă starea de legalitate, de echilibru și de pace, corespunzătoare unui nivel socialmente acceptabil de respectare a normelor legale și de comportament civic, care permite exercitarea drepturilor și libertăților constituționale, precum și funcționarea structurilor specifice statului de drept și se caracterizează prin credibilitatea instituțiilor, sănătatea și morala publică, starea de normalitate în organizarea și desfășurarea vieții politice, sociale și economice, în concordanță cu normele juridice, etice, morale, religioase și de altă natură, general acceptate de societate. Acesta este motivul întemeiat care determină statul să adopte reglementări juridice adecvate și să ia măsurile necesare pentru realizarea unei stări de normalitate.

libertatea opiniilor, activitatea publică şi politică, utilizarea resurselor publice etc. Monitorizarea şi controlul aplicării şi respectării acestor norme revine Agenției Naționale a Funcționarilor Publici[1], încălcarea dispozițiilor codului atrăgând răspunderea disciplinară a funcționarilor publici sau, după caz, răspunderea civilă ori penală, în condițiile legii.

Pentru *protecția tuturor celor care semnalează cu bună-credință cazurile de încălcare a normelor de conduită profesională*, s-a adoptat o reglementare specifică – Legea nr. 571/2004[2].

§2. Drepturile și obligațiile funcționarilor publici

2.1. Aspecte generale

În calitatea lor de cetățeni români, toți funcționarii publici *se bucură de drepturile garantate de Constituția României*, dar, în acelaşi timp, *au toate obligațiile prevăzute de Legea fundamentală* a statului român. În afara de acestea, funcționarii publici au o serie de drepturi şi îndatoriri[3] (datorii, obligații, sarcini) fără de care nu şi-ar putea îndeplini atribuțiile acordate prin reglementările în vigoare. Acestea au *caracter unilateral* (întrucât sunt stabilite prin lege, iar modificarea lor se face pe aceeaşi cale, funcționarul public neavând posibilitatea legală de a se opune unei asemenea modificări[4]) şi *caracter impersonal*, fiind în conexiune directă doar cu funcția publică în sine, fără să aibă legătură cu persoana fizică numită în acea funcție. Toate acestea le fac să fie *obiective şi aplicabile oricărei persoane numite ca funcționar public*.

În literatura de specialitate se întâlnesc mai multe încercări de *clasificare* a drepturilor şi îndatoririlor, dintre care amintim:

– drepturi şi obligații de funcțiune, respectiv drepturi şi obligații personale[5];

– drepturi şi îndatoriri revenind funcției publice, respectiv drepturi şi îndatoriri personale[6];

– drepturi şi obligații comune tuturor funcționarilor publici şi drepturi şi obligații specifice unor anumite funcții şi categorii de funcționari publici[7];

– drepturi şi obligații cu caracter general, pe care le au toți funcționarii publici, şi drepturi şi obligații speciale (specifice), pe care le au numai anumite categorii de funcționari publici[8].

În ansamblul lor, drepturile şi obligațiile constituie suportul legal al autorității şi prestigiului funcționarului public, fiind asigurate şi garantate prin mijloace juridice, de natură materială, civilă, administrativă şi chiar penală[9].

2.2. Drepturile funcționarilor publici

Funcționarul public are o serie de drepturi (a se vedea art. 27-42 din Legea nr. 188/1999), în continuare fiind trecute succint în revistă.

---

[1] A se vedea Capitolul IV din Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici şi Capitolul III din Legea nr. 7/2004.

[2] Legea nr. 571/2004 privind protecția personalului din autoritățile publice, instituțiile publice şi din alte unități care semnalează încălcări ale legii (M. Of. nr. 1214 din 17 decembrie 2004).

[3] A se vedea art. 27-53 din Legea nr. 188/1999.

[4] M. Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2006, p. 111.

[5] D. Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, Bucureşti, 2004, p. 538 şi urm.

[6] I. Santai, *Drept administrativ şi ştiința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009, p. 163-177.

[7] M. Preda, *op. cit.*, p. 111.

[8] V.I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, Bucureşti, 2002, p. 297.

[9] M. Preda, *op. cit.*, p. 111.

a) Dreptul la opinie este garantat prin lege, enunțul fiind o particularizare a dispozițiilor art. 29 din Constituție (care reglementează libertatea gândirii și a opiniilor, libertatea credințelor religioase, libertatea conștiinței) și a celor din art. 30 (referitoare la libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor). Evident, acest drept cuprinde și dreptul la opinii publice, motiv pentru care este necesară corelarea cu art. 44 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, care cere *abținerea de la exprimarea sau manifestarea publică a convingerilor și preferințelor politice și de la favorizarea vreunui partid politic sau a vreunei organizații similare.* Așadar, libertatea de opinie este totuși *limitată* prin îndatorirea lor de a fi rezervați și, dacă este posibil, chiar neutri. În același timp, legea prevede *interzicerea oricărei discriminări* între funcționarii publici, indiferent de motiv sau criteriu: orientare politică, apartenență la o organizație sindicală, convingeri religioase, pe criteriu etnic, de sex sau orientare sexuală, în funcție de starea materială, originea socială etc. Cu privire la prevenirea discriminării, în România a fost adoptată o reglementare[1] care prevede sancționarea diverselor forme de manifestare a acestui fenomen social.

b) Dreptul de a fi informat despre deciziile care s-au luat, dacă acestea îl privesc în mod direct. Acest drept derivă din *dreptul fundamental la informație* prevăzut în art. 31 din Constituție. Odată luată o decizie care se referă direct la un funcționar public, se naște și obligația pentru autoritatea sau instituția publică de a o aduce la cunoștința acestuia.

c) Dreptul la asociere sindicală, în organizații profesionale sau de alt tip, care au scopul protejării intereselor profesionale, este un drept ce ține de libertățile colective.

Asocierea în organizații sindicale este garantată prin art. 40 din Constituție și este detaliată în Legea dialogului social[2], conform căreia *sindicatul* este forma de organizare voluntară a angajaților, în scopul apărării drepturilor și promovării intereselor lor profesionale, economice și sociale în relația cu angajatorul [art. 1 lit. w)]. Dacă pentru funcționarii publici de execuție nu sunt prevăzute restricții, pentru înalții funcționari publici și pentru funcționarii publici de conducere, Legea nr. 188/1999 a instituit o *condiție*: în cazul în care sunt aleși în funcții de conducere ale organizațiilor sindicale, ei au obligația ca, în maxim 15 zile, să opteze pentru una dintre cele două funcții, regula fiind că se suspendă raporturile de serviciu pe toată perioada cât își vor exercita funcția de conducere în cadrul sindicatului. Organizațiile sindicale au rol important în viața funcționarilor publici, au reprezentanți în comisiile paritare constituite în cadrul autorităților și instituțiilor publice[3], îi reprezintă membrii lor pe perioada conflictelor de muncă etc.

Dreptul la asociere în organizații profesionale sau de alt tip s-a concretizat în înființarea unor asociații specifice (de exemplu, asociația secretarilor de județ, a celor de municipii, de orașe și de comune).

d) Dreptul la grevă este și el unul dintre drepturile fundamentale ale cetățeanului. Deși în art. 43 din Constituție dreptul la grevă este recunoscut salariaților, în doctrină s-a exprimat opinia că termenul de *salariat* folosit în textul constituțional are un înțeles mai larg, cuprinzând și funcționarii publici, fără însă a-i asimila salariaților[4].

---

[1] O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată (M. Of. nr. 166 din 7 martie 2014), explicitează, la art. 2, majoritatea formelor de discriminare: „(1) Potrivit prezentei ordonanțe, prin *discriminare* se înțelege orice deosebire, excludere, restricție sau preferință, pe bază de rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, orientare sexuală, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, precum și orice alt criteriu care are ca scop sau efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice".

[2] Legea nr. 62/2011 a dialogului social, republicată (M. Of. nr. 625 din 31 august 2012), cu modificările și completările ulterioare.

[3] A se vedea art. 73 și art. 74 din Legea nr. 188/1999.

[4] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 130.

Dreptul la grevă este recunoscut, dar cu precizarea specială „în condițiile legii", reglementarea în vigoare în acest domeniu fiind actualmente Legea nr. 62/2011, care definește *greva* ca orice formă de încetare colectivă și voluntară a lucrului într-o unitate[1] [unitatea fiind, în viziunea art. 1 lit. k) din lege, orice persoană juridică ce angajează nemijlocit forță de muncă]. Este necesar ca această mișcare revendicativă să fie declanșată numai pentru interese cu caracter profesional, economic și social ale angajaților, fără să poată urmări realizarea unor scopuri politice.

Așa după cum dispune art. 207 din Legea nr. 62/2011, funcționarii publici declanșează conflictul colectiv de muncă în conformitate cu procedura prevăzută în lege, iar ei *trebuie să asigure*, ca și o serie de alți salariați în domenii similare (sănătate, asistență socială, servicii radio-tv, transport în comun, aprovizionare cu utilități etc.), *funcționarea serviciilor publice în volum de cel puțin 1/3 din activitatea normală*, fiind cunoscută obligația de a asigura servicii publice de calitate și neîntrerupte. Pe perioada grevei *nu beneficiază de salariu sau alte drepturi materiale.*

Prin comparație, în perioada interbelică, greva funcționarilor publici era „un fapt ilicit, o greșeală disciplinară, o «dezerțiune» (dezertare – *n.a.*) de la datorie (...), fiind pedepsită cu cea mai gravă pedeapsă, destituirea"[2].

În unele state din Europa, cum sunt Belgia, Danemarca, Germania sau Portugalia, dreptul la grevă nu este recunoscut funcționarilor, în schimb, în alte țări, de exemplu, Grecia, Spania, Franța, Italia, Luxemburg, acest drept este recunoscut[3] și aceasta tocmai pentru că, dacă instituția publică, națională sau europeană, are dreptul să ceară de la funcționarul său un comportament profesional și extraprofesional adecvat, în mod similar, funcționarul public este îndrituit să pretindă și să obțină de la instituția în care este integrat recunoașterea și respectarea drepturilor sale garantate de lege. Dreptul funcționarului se transformă în obligație pentru instituție și invers[4].

e) Dreptul la salariu este legat de activitatea desfășurată, pentru care funcționarii publici primesc *salariul de bază* și *sporul pentru vechime în muncă*[5]. În afara acestor două componente (de regulă, stabilite cel puțin pe o perioadă), se prevede și posibilitatea de a beneficia de *prime* și *alte drepturi salariale* care au caracter variabil. De asemenea, prin îmbunătățirea pregătirii profesionale, funcționarul public poate accede la alte categorii și, implicit, la un salariu mai bun.

În perioada interbelică, funcționarul primea o indemnizație, o leafă, pentru a se face deosebirea față de salariul primit de orice lucrător[6]. Salariul unui muncitor, spunea un alt autor interbelic, se determină printr-un acord de voințe, intervenit între patron și salariat, și depinde de legea cererii și a ofertei, de capacitatea de muncă a salariatului, de felul muncii, de orele de muncă. Salariul sau leafa funcționarilor publici, fiind determinat pe cale generală și impersonală, nu depinde de cerere și ofertă, nu este supus fluctuațiilor pieții și nici nu reprezintă contravaloarea serviciului prestat[7].

f) Dreptul la uniformă gratuită este prevăzut pentru toți funcționarii publici care sunt obligați să poarte asemenea uniforme pe durata orelor de program. Primirea uniformei în mod gratuit face parte din categoria drepturilor speciale acordate funcționarilor publici. Se

[1] A se vedea art. 181 din Legea nr. 62/2011.

[2] A se vedea A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", București, 1929, p. 367-369.

[3] J. Zilller, *op. cit.*, p. 428, *apud* R.N. Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009, p. 542.

[4] V. Vedinaș, *Statutul funcționarului public*, Ed. Nemira, București, 1998, p. 142 și *idem*, *Funcția publică europeană*, în Revista Transilvană de Științe Administrative nr. 1(4)/2000, p. 177.

[5] A se vedea art. 31 din Legea nr. 188/1999.

[6] P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934, p. 604.

[7] E.D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, p. 327.

înțelege că ceea ce reprezintă un drept pentru funcționar devine obligație pentru autoritatea sau instituția publică respectivă, așa cum reprezintă o obligație pentru angajator să asigure și să acorde gratuit angajaților săi echipamentul individual de protecție necesar și corelat cu categoriile de lucrări pe care le efectuează fiecare[1].

g) Dreptul la o durată normală a timpului de lucru, durată stabilită la 8 ore pe zi și 40 de ore pe săptămână[2]. Pentru funcționarii publici de execuție, prin art. 33 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 se prevede ca pentru orele lucrate din dispoziția conducătorului peste durata normală de 8 ore sau în zilele de sărbătoare legală sau declarate nelucrătoare să poată primi *ore libere (recuperare)*[3] *sau plata majorată cu 100% din salariul de bază*; suma orelor totale plătite în acest regim poate fi de *maxim 360 într-un an*.

Acest regim este similar cu cel prevăzut de Codul muncii pentru angajații cu contract de muncă, reglementare care prevede același timp de muncă normal, dar care poate fi (inclusiv munca suplimentară), ca medie, și de 48 de ore pe săptămână, însă nu mai mult de 4 luni pe an (ceea ce conduce la cca 120 de ore suplimentare pe an). Prin excepție, în urma negocierilor, se pot conveni și perioade de 6 luni sau, prin derogare, pentru cazuri speciale, și de maxim 12 luni de zile (însumând nu mai mult de 360 de ore suplimentare).

Statutul nu prevede explicit când se va acorda recuperarea sau plata dublă, dar a devenit o practică (similar este și în domeniul privat) să se acorde timp liber (recuperare) în următoarele 30 sau 60 de zile și, dacă nu s-au putut crea condițiile necesare, atunci se va trece la plata în regim de 100%.

h) Dreptul funcționarilor publici de a fi aleși într-o funcție de demnitate publică își găsește temeiul în art. 37 din Legea fundamentală, prin care se asigură tuturor cetățenilor *dreptul de a fi ales*, cu condiția îndeplinirii cumulative a cerințelor specificate în art. 16 alin. (3)[4] și a celor din art. 40 alin. (3)[5] din Constituția României.

Dacă înalții funcționari publici sau funcționarii publici de conducere optează pentru numirea în funcții de demnitate publică, Legea nr. 188/1999 a prevăzut obligația ca, înaintea depunerii candidaturii (în cazul în care se fac alegeri pentru funcția respectivă) sau numirii lor în astfel de funcții, *să înceteze raporturile de serviciu*, în condițiile legii. Întrucât restricția a fost interpretată că se referă la orice funcție de demnitate publică (inclusiv la cele din cadrul administrației publice centrale în care își desfășurau activitatea, precum și la cele din cadrul autorităților sau instituțiilor publice aflate în raporturi ierarhice cu acestea), s-a considerat că prevederea constituie un blocaj în cariera funcționarilor publici. Din acest considerent, s-a intervenit prin introducerea alin. (2^1) la art. 34 din Legea nr. 188/1999[6], alineat care cuprinde excepția ca în astfel de cazuri nicidecum să nu fie necesară încetarea raporturilor de serviciu.

---

[1] A se vedea Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă (M. Of. nr. 646 din 26 iulie 2006), care la art. 13 lit. r) prevede obligația angajatorului să asigure echipamente individuale de protecție.

[2] A se vedea art. 33 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

[3] Conform art. 9 din O.U.G. nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016, prorogarea unor termene, precum și unele măsuri fiscal-bugetare (M. Of. nr. 923 din 11 decembrie 2015), în anul 2016, munca suplimentară efectuată peste durata normală a timpului de lucru de către personalul din sectorul bugetar încadrat în funcții de execuție sau de conducere, precum și munca prestată în zilele de repaus săptămânal, de sărbători legale și în celelalte zile în care, în conformitate cu reglementările în vigoare, nu se lucrează, în cadrul schimbului normal de lucru, *se vor compensa numai cu timp liber corespunzător acestora, cu excepția situațiilor când prin prezenta ordonanță de urgență se dispune altfel.*

[4] Art. 16 alin. (3): „Funcțiile și demnitățile publice, civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. Statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități".

[5] Art. 40 alin. (3): „Nu pot face parte din partide politice judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică".

[6] Legea nr. 132/2012 pentru aprobarea O.U.G. nr. 16/2012 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale (M. Of. nr. 498 din 19 iulie 2012) a prevăzut introducerea la art. 34 a alin. (2^1): „Prin excepție de la alin. (2), funcționarii publici de conducere pot fi numiți în funcții de demnitate

Pentru celelalte cazuri, este criticabilă obligația încetării raportului de serviciu înaintea depunerii candidaturii, întrucât funcționarul public este pus să aleagă „între un statut cert, pe care i-l conferă raportul de serviciu (...), şi un statut incert, care se poate concretiza în ocuparea unei demnități publice, dacă va câştiga alegerile, dar nu este obligatoriu ca acest lucru să se întâmple"[1].

Alte aspecte referitoare la regimul juridic general care priveşte acest drept se regăsesc în art. 98 din Legea nr. 161/2003 şi în art. 44 din Statutul funcționarilor publici.

i) Dreptul la concediu de odihnă, concedii medicale şi alte concedii este prevăzut în art. 35 din Legea nr. 188/1999.

Dreptul la concediu de odihnă este recunoscut în primul rând de Constituție[2]. La stabilirea concediilor de odihnă trebuie ținut cont de interesele autorității sau instituției publice (serviciul public trebuie să se desfăşoare continuu), dar şi de cele ale funcționarilor. Spre deosebire de Legea nr. 188/1999, unde nu se face nicio precizare referitoare la durata concediului de odihnă pentru funcționarii publici, în Codul muncii, la art. 145 alin. (1), este stabilită durata minimă a concediului de odihnă pentru angajați la 20 de zile lucrătoare.

Concediile medicale sunt plătite în condițiile legii.

Celelalte categorii de concedii acordate funcționarilor publici sunt explicitate în art. 42 din O.U.G. nr. 123/2003[3], astfel:

– se acordă *concedii de studii* pentru cei care îşi continuă studiile. Ca o excepție, dacă studiile sunt utile autorității sau instituției publice respective, se pot acorda, din totalul celor convenite între părți, 30 de zile lucrătoare plătite într-un an, funcționarul public primind salariul de bază şi, după caz, sporul de vechime;

– se acordă *concediu plătit pentru evenimentele deosebite din familie*: la căsătoria funcționarului – 5 zile; la naşterea sau căsătoria unui copil – 3 zile; la decesul soțului, soției sau rudelor până la cele de gradul III inclusiv – 3 zile lucrătoare, menționarea numărului de zile acordate nemailăsând loc la interpretări.

În cazul participării funcționarilor publici la cursuri de specializare sau perfecționare pe o durată de peste o lună, dar nu mai mult de un an de zile, ei pot primi drepturile salariale, dar sub angajamentul că vor lucra de la 1 an la 5 ani în autoritatea sau instituția publică respectivă. În cazul nerespectării acestei clauze, trebuie să plătească despăgubiri, proporțional cu durata rămasă până la împlinirea termenului, cu excepția cazului în care au fost transferați în interesul serviciului sau nu mai dețin funcția respectivă din motive neimputabile lor. Această condiționare este aplicabilă şi celor care au primit concedii de studii plătite.

Este de înțeles că ceea ce s-a legiferat sau s-a convenit prin contractul colectiv ca drepturi pentru funcționarii publici devine în mod automat obligație pentru autoritățile şi instituțiile publice.

j) Dreptul de a-şi menține raportul de serviciu pe perioada cât funcționarul public este în concediu medical, concediu de maternitate, concediu de creştere sau îngrijire a copilului. Prin această dispoziție a legii se instituie o protecție pentru toți funcționarii publici aflați în oricare dintre situațiile menționate, unele independente de voința lor (de exemplu, în cazurile medicale certificate), altele generate de anumite obligații morale (maternitatea, creşterea sau îngrijirea copiilor) etc.

---

publică din cadrul autorităților sau instituțiilor publice din administrația publică centrală în care îşi desfăşoară activitatea, precum şi din cadrul autorităților sau instituțiilor publice aflate în raporturi ierarhice cu aceasta".

[1] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2009, p. 153.

[2] A se vedea art. 41 alin. (2): „(...) repausul săptămânal, concediul de odihnă plătit (...)".

[3] O.U.G. nr. 123/2003 privind creşterile salariale ce se vor acorda personalului din sectorul bugetar (M. Of. nr. 919 din 22 decembrie 2003), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 164/2004 (M. Of. nr. 446 din 19 mai 2004).

k) Dreptul de a li se asigura condiții normale de muncă și igienă este dedus din obligația stabilită de lege[1] pentru autoritățile și instituțiile publice de a asigura funcționarilor publici astfel de condiții, așa încât să le ocrotească sănătatea și integritatea fizică și psihică. Un astfel de drept particularizat pentru funcționarii publici este derivat din *dreptul la ocrotirea sănătății* pe care l-a prevăzut legiuitorul constituant la art. 34.

Textul legal este extrem de sintetic și nu face nicio explicitare cu privire la normele aplicabile în acest scop, motiv pentru care în doctrină se apreciază că se poate apela la prevederile Legii nr. 319/2006[2].

l) Dreptul la asistență medicală, proteze și medicamente gratuite, în condițiile legii, derivă din dreptul constituțional la ocrotirea sănătății (prevăzut la art. 34) și din dreptul de a i se acorda asistență medicală în unități sanitare de stat (prevăzut la art. 47).

m) Dreptul la pensie și la alte drepturi de asigurări sociale de stat. Pensia reprezintă drepturile băneşti lunare ce se cuvin după încetarea exercitării funcției publice ca urmare a împlinirii vârstei legale de retragere din activitate sau când sănătatea nu îi mai permite îndeplinirea în bune condiții a atribuțiilor, în condițiile stabilite de lege.

Din analiza textului se observă că, la foarte multe prevederi, Legea nr. 188/1999 face trimitere la „lege", prin aceasta înțelegându-se reglementarea cu caracter general în domeniul respectiv. De data aceasta, este vorba despre legea în materia pensiilor publice[3]. Însă, pentru anumite categorii de funcționari publici[4], prin statutele speciale adoptate s-au prevăzut și drepturi deosebite, inclusiv în ceea ce priveşte pensionarea.

n) Dreptul urmașilor legali ai funcționarilor publici decedați la pensie de urmaș este prevăzut în art. 40 din Legea nr. 188/1999 și se traduce prin acordarea către urmași, în primele 3 luni de zile de la decesul funcționarului întreținător, a echivalentului salariului de bază al acestuia din ultima lună de activitate, după care se va primi pensia stabilită conform legii. Alte precizări pentru cazul în care se întârzie emiterea deciziei de pensionare se regăsesc în art. 40 din Statut, iar *condițiile în care se acordă pensia de urmaș* sunt stabilite în art. 83-93 din Legea nr. 263/2010.

o) Dreptul la protecția legii de care beneficiază funcționarii publici în exercitarea atribuțiilor lor devine obligație pentru autoritățile sau instituțiile publice. Legea are în vedere protecția funcționarilor publici împotriva amenințărilor, violențelor, faptelor de ultraj cărora le-ar putea fi victimă în exercitarea funcției publice sau în legătură cu aceasta[5], drept pentru care se va solicita sprijinul organelor abilitate, potrivit legii.

Autoritatea sau instituția publică nedispunând de mijloace de protecție, are în vedere asigurarea protecției în asemenea situații apelând la organizații care au ca activitate realizarea de măsuri de protecție a persoanelor[6]. Totodată, asemenea fapte sunt considerate infracțiuni, iar cercetarea împrejurărilor în care s-au petrecut faptele și judecarea lor se fac de autoritățile judecătorești, Codul penal[7] prevăzând la art. 257 (ultrajul) încadrarea lor și sancțiunile aplicabile.

---

[1] A se vedea *art. 37 din Legea nr. 188/1999.*

[2] Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă prevede: la art. 6 alin. (1) – „Angajatorul are obligația de a asigura securitatea și sănătatea lucrătorilor în toate aspectele legate de muncă"; la art. 15 – „(1) Materialele igienico-sanitare se acordă în mod obligatoriu și gratuit de către angajatori. (2) Categoriile de materiale igienico-sanitare, precum și locurile de muncă ce impun acordarea acestora se stabilesc prin contractul colectiv de muncă și/sau contractul individual de muncă".

[3] Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (M. Of. nr. 852 din 20 decembrie 2010), cu modificările și completările ulterioare.

[4] A se vedea, de exemplu, Legea nr. 7/2006 privind Statutul funcționarului public parlamentar, republicată (M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009), cu modificările și completările ulterioare.

[5] A se vedea art. 41 alin. (1) și (2) din Statutul funcționarilor publici.

[6] Legea nr. 333/2003 privind paza obiectivelor, bunurilor, valorilor și protecția persoanelor, republicată (M. Of. nr. 189 din 18 martie 2014), cu modificările și completările ulterioare.

[7] Noul Cod penal a fost aprobat prin Legea nr. 286/2009 (M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009), cu modificările și completările ulterioare. *Ultrajul*, în viziunea noului Cod penal, reprezintă amenințarea săvârșită nemijlocit

Pentru anumite categorii de funcționari publici (cei care au atribuții de control și inspecție, executare silită a creanțelor bugetare sau cei care desfășoară activități cu grad ridicat de risc profesional), legea[1] prevede stabilirea unor măsuri speciale de protecție prin acte normative dedicate, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici.

p) Dreptul la repararea pagubelor, respectiv dreptul la despăgubiri dacă a suferit, din culpa autorităților sau instituțiilor publice, un prejudiciu material în timpul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu. Acest drept poate fi văzut, totodată, și ca o formă de răspundere patrimonială pentru autoritatea sau instituția publică respectivă. Aplicarea unei astfel de despăgubiri este condiționată de întrunirea cumulativă a următoarelor condiții:

– existența unui prejudiciu material;

– prejudiciul a fost creat în timpul exercitării funcției (a atribuțiilor de serviciu);

– prejudiciul a fost produs din culpa autorității sau instituției publice.

Deși acest drept se referă numai la repararea prejudiciilor materiale, date fiind prevederile art. 37 din Legea nr. 188/1999 (de a asigura condițiile prin care să îi ocrotească integritatea fizică și cea psihică), precum și cele din Legea contenciosului administrativ[2], este de așteptat ca instanțele de contencios administrativ să primească plângeri și să aibă de soluționat și cauze al căror obiect să fie repararea unor pagube de ordin psihic (asociate celor morale) produse unui funcționar public.

r) Alte drepturi ale funcționarilor publici. Deși nu sunt prevăzute la Capitolul V „Drepturi și îndatoriri" din Legea nr. 188/1999, funcționarii publici se mai bucură și de ale drepturi: *dreptul la ajutor de șomaj, dreptul la continua pregătire profesională* și *dreptul la carieră și promovare.*

1. Dreptul la ajutor de șomaj se regăsește la art. 103 alin. (3) din Legea nr. 188/1999, unde se precizează acordarea de drepturi din bugetul asigurărilor sociale. Dreptul la ajutorul de șomaj este acordat în cazurile în care raportul de serviciu a încetat în condițiile prevăzute de lege la:

– art. 98 alin. (1) lit. c) – respectiv nu mai are capacitate deplină de exercițiu sau nu mai îndeplinește condițiile de studii [a se vedea art. 54 lit. d) și f) din Legea nr. 188/1999]. Dacă își pierde sau schimbă cetățenia română sau își mută domiciliul din România, funcționarul public va pierde și dreptul la șomaj;

– art. 98 alin. (1) lit. e) – dacă s-a constatat nulitatea absolută a actului administrativ de numire în funcția publică, printr-o hotărâre judecătorească definitivă;

– art. 98 alin. (1) lit. h) – la data expirării termenului în care a fost ocupată funcția publică pe o perioadă determinată;

– art. 99 alin. (1) – unde sunt prevăzute cazurile speciale (încetarea activității autorității sau instituției publice; mutarea autorității sau instituției publice într-o altă localitate, iar funcționarul public nu vrea să o urmeze; reducerea de personal care implică reducerea postului ocupat de funcția publică respectivă; revenirea la post a funcționarului public titular; dacă a obținut calificativul nesatisfăcător; dacă nu mai satisface toate condițiile de sănătate fizică și psihică; înaltul funcționar public nu acceptă numirea în condițiile noului post în care ar trebui să își exercite atribuțiile).

---

sau prin mijloace de comunicare directă, lovirea sau alte violențe, vătămarea corporală, loviturile sau vătămările cauzatoare de moarte ori omorul săvârșite împotriva unui funcționar public care îndeplinește o funcție ce implică exercițiul autorității de stat, aflat în exercitarea atribuțiilor de serviciu sau în legătură cu exercitarea acestor atribuții, și se sancționează cu pedeapsa prevăzută de lege pentru acea infracțiune, ale cărei limite speciale se majorează cu o treime.

[1] A se vedea art. 41 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

[2] Articolul 18 (referitor la soluțiile pe care le poate da instanța) din Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004), cu modificările și completările ulterioare: „(3) În cazul soluționării cererii, instanța va hotărî și asupra despăgubirilor pentru daunele materiale și morale cauzate, dacă reclamantul a solicitat acest lucru".

2. Dreptul la continua pregătire profesională se regăsește la art. 50 din Legea nr. 188/1999, fiind conexat cu obligația funcționarului public de a-și perfecționa continuu abilitățile și pregătirea profesională, cu excepția cazurilor în care urmează studii universitare sau studii de doctorat. Un asemenea drept presupune să beneficieze de cursuri gratuite și de drepturile salariale cuvenite pe perioada perfecționării[1].

Aspectele specifice obligațiilor care decurg firesc din astfel de avantaje pentru funcționarul public vor fi prezentate la paragraful privind îndatoririle.

3. Dreptul la carieră este dreptul recunoscut funcționarului public ca, atât timp cât își exercită competențele cu profesionalism, onestitate și operativitate, siguranța postului său să nu fie afectată[2].

Cariera funcționarilor publici este reglementată prin dispozițiile Capitolului VI din Legea nr. 188/1999, începând cu recrutarea funcționarilor publici, numirea în funcție, promovarea, evaluarea performanțelor și promovarea rapidă. Toate acestea sunt însă condiționate de anumite cerințe clar exprimate în lege, prezentate în tema precedentă.

De altfel, așa cum se prevedea și în perioada interbelică, o rațională organizare și o eficientă funcționare a serviciilor publice solicită ca diferitele funcții din ierarhia administrativă să fie ocupate prin înaintare din grad în grad și de la clasă la clasă, iar nu prin numirea unor persoane din afară. Numai pe prima treaptă a ierarhiei administrative, când funcționarul începe cariera, se recomandă a se face numiri ale persoanelor din afara serviciului public[3].

2.3. Obligațiile funcționarilor publici

Așa cum Constituția stabilește drepturile, dar și obligațiile cetățenilor, în mod similar Statutul funcționarilor publici cuprinde și dispoziții referitoare la îndatoririle sau la datoriile morale, la sarcinile obligatorii ale acestora, care sunt prevăzute în art. 43-49. Totodată, aceste îndatoriri se împletesc cu prevederile Codului de conduită a funcționarilor publici cuprins în Legea nr. 7/2004.

În doctrină se consideră că utilizarea termenului „îndatorire" are în vedere, pe lângă obligațiile propriu-zise ale funcționarului public, și o dimensiune morală, atitudinală, de ordin participativ a acestuia, care prin întreaga sa conduită nu trebuie să aducă atingere prestigiului funcției publice sau instituției în care lucrează. Astfel de activități nu sunt legate numai de exercițiul propriu-zis al funcției publice, ci și de comportamentul funcționarului în afara orelor de program, de comportamentul său social[4].

În continuare vom prezenta principalele îndatoriri ale funcționarilor publici, unele dintre acestea făcând parte din categoria obligațiilor de acțiune (îndatorirea de a face), altele fiind însă interdicții.

a) Îndeplinirea cu profesionalism, imparțialitate și în deplină legalitate a îndatoririlor de serviciu și abținerea de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici presupune îndatoriri care se regăsesc direct în exercitarea funcției, îndatoriri de serviciu, precum și îndatoriri specifice

[1] Din cadrul formării profesionale a funcționarului face parte și *specializarea*, ce constă în absolvirea unor programe de formare specializată în administrația publică, organizate de ANFP pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici, respectiv pentru obținerea statutului de manager public. Prin *perfecționare* se înțelege formarea profesională a funcționarilor publici destinată dezvoltării acestor competențe și aptitudini necesare creșterii calității rezultatelor obținute în exercitarea unor atribuții determinate – Al. Țiclea, L. Georgescu, A. Cioriciu Ștefănescu, V. Barbu, *Dreptul public al muncii*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2009, p. 184.

[2] I. Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010, p. 221.

[3] M.T. Oroveanu, *op. cit.*, p. 340.

[4] E. Popa, *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2002, p. 239.

vieții particulare a funcționarului public. Textul evidențiază, pe de o parte, îndatoririle referitoare la acțiune (îndeplinirea sarcinilor de serviciu cu profesionalism, imparțialitate și legalitate), iar, pe de altă parte, scoate în relief restricțiile, interdicțiile impuse funcționarului public (obligația de a se abține de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii persoanelor fizice sau juridice ori prestigiului corpului funcționarilor publici).

Dacă acțiunile impuse de textul art. 43 alin. (1) din Legea nr. 188/1999 se regăsesc și printre principiile generale care stau la baza codului de conduită[1], prevederea referitoare la inacțiune este generală – abținerea „de la orice faptă care ar putea aduce prejudicii (...)". Lipsa oricăror alte precizări (de exemplu, cu privire la locul, momentul, scopul săvârșirii faptelor respective etc.) permite a fi interpretată ca fiind cuprinzătoare, altfel spus, privește toate faptele din timpul serviciului sau după încheierea orelor de program, privește toate persoanele fizice – funcționari publici sau nu – și toate persoanele juridice cu care intră în contact. În privința prejudiciilor, „de vreme ce legiuitorul nu precizează ce fel de prejudicii are în vedere, va putea fi vorba, în egală măsură, atât despre prejudicii materiale, cât și despre prejudicii morale"[2].

b) Toți funcționarii publici trebuie *să respecte normele de conduită profesională și civică*, iar cei care au responsabilități de conducere au și îndatoriri suplimentare specifice referitoare la *îmbunătățirea activității autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea, precum și a calității serviciilor oferite cetățenilor.*

c) Interdicția, pentru înalții funcționari publici, de a face pare din partide politice și alte organizații similare și, pentru toți funcționarii publici, de a face parte din organele de conducere ale acestora[3]. Cea mai severă restricție este cea instituită pentru înalții funcționari publici, nerespectarea fiind aspru sancționată (cu *destituirea*).

d) Obligația de a răspunde pentru modul cum își îndeplinesc atribuțiile de serviciu. Funcționarul public are de îndeplinit o serie de atribuții, unele specifice funcției pe care o deține prin numire, iar altele care îi revin în cazul în care asemenea atribuții îi sunt delegate[4]. Regula este să se conformeze dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici, așa cum prevede art. 45 alin. (2) din Legea nr. 188/1999. Excepția constă în dreptul de a refuza, în scris și motivat, executarea acelor dispoziții primite de la superiorul ierarhic, dacă le apreciază ca ilegale. În cazul în care dispoziția primită este scrisă, el are obligația, prevăzută expres în lege, să o execute. Doar în situația aparte în care aceasta are un *caracter „vădit ilegal"*, funcționarul public îl va informa obligatoriu pe superiorul ierarhic al persoanei care a emis dispoziția în discuție [obligație stabilită prin alin. (3) al aceluiași articol]. În aceste condiții, „funcționarul public este exonerat de răspundere, care va reveni, în totalitate, șefului ierarhic care a stăruit în executarea unei dispoziții ilegale, bineînțeles, dacă ilegalitatea a fost confirmată de autoritățile superioare sau de instanța de judecată, după caz"[5].

Sunt îndreptățite observațiile aceluiași autor[6]: aprecierea legalității dispozițiilor seamănă cu dreptul la cenzură; nerezolvarea dispozițiilor poate fi interpretată de superiorul ierarhic drept nesupunere și nerezolvare de sarcini și ar putea duce la aplicarea de sancțiuni; legea este mai puțin explicită cu privire la criteriile pe care le-ar putea folosi funcționarul public în astfel de aprecieri (de exemplu, incompetența materială și teritorială a funcționarului public executant sau a superiorului său ierarhic etc.).

---

[1] A se vedea art. 3 lit. a) – privind supremația Constituției și a legii; lit. d) – privind profesionalismul și lit. e) – privind imparțialitatea din Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici.

[2] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 174.

[3] A se vedea art. 44 alin. (1) și (2) din Legea nr. 188/1999.

[4] A se vedea V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 294: „Delegarea de atribuții constă în a învesti, în temeiul legii, un funcționar public din subordine cu dreptul de a exercita anumite atribuții".

[5] M. Preda, *op. cit.*, p. 123.

[6] *Idem*, p. 122.

e) Obligația păstrării secretului de stat[1], *a secretului de serviciu, precum și a confidențialității* cu privire la faptele sau informațiile de care ia cunoștință din documentele cu care operează sau din convorbirile avute, așa cum prevede legea în materie (Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate[2]).

În exercitarea atribuțiilor de serviciu, funcționarii publici utilizează un mare volum de informații, unele dintre acestea fiind clasificate conform legii[3] în *informații secrete de stat* (de exemplu, cele care privesc siguranța națională) și *secrete de serviciu* (informațiile prin a căror divulgare se determină prejudicii unei persoane juridice de drept public sau privat). Statutul funcționarilor publici a instituit obligația expresă de a se păstra secretul cu privire la aceste informații, motiv pentru care candidații la funcții publice care implică și lucrul cu asemenea informații, precum și competența de a autoriza accesul la ele sunt verificați anterior numirii în acele funcții cu privire la onestitatea și profesionalismul lor[4] în ceea ce privește utilizarea acestor informații.

În același timp, legea[5] prevede interdicția de a se clasifica drept „secret" acele informații sau date prin care se ascund încălcarea legii, erori administrative sau limitarea accesului la informații de interes public. Pentru ultima categorie, *informațiile de interes public*, este prevăzut liberul acces la astfel de informații prin dispozițiile generale ale art. 31 alin. (1) din Constituție și prin art. 1 din Legea nr. 544/2001[6].

În ceea ce privește *confidențialitatea*, prin textul art. 46 din Statutul funcționarilor publici s-a prevăzut interdicția de a se face publice informațiile (indiferent dacă sunt sub formă de documente, date, obiecte sau activități) cu care funcționarii publici vin în contact sau despre care iau cunoștință pe durata exercitării funcției (înțelegându-se atât în timpul, cât și după orele de program, precum și minim 2 ani după încetarea raportului de serviciu[7]). Obligația de confidențialitate se regăsește și în Codul de conduită a funcționarilor publici, la art. 7 alin. (2) lit. c) – privind informațiile care nu au caracter public – și lit. d) – privind informațiile deținute a căror dezvăluire ar prejudicia imaginea sau drepturile autorității ori instituției publice ori ale unor funcționari publici, precum și a oricăror alte persoane fizice sau juridice.

---

[1] Potrivit art. 44 alin. (2) din Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate (M. Of. nr. 248 din 12 aprilie 2002), cu modificările și completările ulterioare, „Pe aceeași dată (data intrării în vigoare a acestei legi – *n.a.*) expresia «secrete de stat» din conținutul actelor normative în vigoare se va înlocui cu sintagma «informații secrete de stat»".

[2] Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate a fost adoptată pentru protecția informațiilor clasificate și a surselor confidențiale ce asigură acest tip de informații, instituind modul de acces la astfel de informații și responsabilitățile persoanelor care le utilizează.

[3] A se vedea art. 15 din Legea nr. 182/2002, unde se prezintă clasificarea informațiilor și unde sunt explicitate termenul *informații* (orice documente, date, obiecte sau activități, indiferent de suport, formă, mod de exprimare sau de punere în circulație) și sintagma *informații clasificate* (informațiile, datele, documentele de interes pentru securitatea națională care, datorită nivelurilor de importanță și consecințelor care s-ar produce ca urmare a dezvăluirii sau diseminării neautorizate, trebuie să fie protejate).

[4] A se vedea art. 7 alin. (2) din Legea nr. 182/2002, unde se face precizarea că verificarea se solicită obligatoriu de autoritatea de învestire.

[5] A se vedea art. 24 alin. (5) din Legea nr. 182/2002.

[6] Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public (M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001), cu modificările și completările ulterioare, prevede la art. 1: „Accesul liber și neîngrădit al persoanei la orice informații de interes public, definite astfel prin prezenta lege, constituie unul dintre principiile fundamentale ale relațiilor dintre persoane și autoritățile publice, în conformitate cu Constituția României și cu documentele internaționale ratificate de Parlamentul României", iar la art. 2 lit. b) definește informația de interes public ca orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației.

[7] A se vedea art. 7 alin. (3) din Legea nr. 7/2004.

f) Interdicția de a solicita sau accepta, direct sau indirect, daruri[1] *sau alte avantaje*[2]. Această obligație prevăzută în art. 47 din Legea nr. 188/1999 este în conexiune cu principiul care privește *integritatea morală*, regăsit la art. 3 lit. f) din Codul de conduită: integritatea morală, principiu conform căruia funcționarilor publici le este interzis să solicite sau să accepte, direct ori indirect, pentru ei sau pentru alții, vreun avantaj ori beneficiu în considerarea funcției publice pe care o dețin sau să abuzeze în vreun fel de această funcție.

Şi Codul de conduită a funcționarilor publici prevede, la art. 14, o asemenea interdicție, mai detaliată, care privește acceptarea de cadouri, servicii, favoruri, invitații sau orice alt avantaj, pentru ei, dar şi pentru cei apropiați (membrii familiei, părinți sau alte persoane cu care sunt în relații de afaceri ori de natură politică), întrucât se consideră că acestea pot influența imparțialitatea în exercitarea funcțiilor publice deținute ori pot constitui o recompensă în raport cu aceste funcții.

Pentru o monitorizare corectă în ceea ce privește bunăstarea materială, bogăția agonisită, Legea nr. 188/1999 a prevăzut obligația funcționarilor publici de a-şi declara averea, în fața conducătorului autorității sau instituției publice, atât la numirea în funcție, la reactualizarea anuală, cât şi la încetarea raportului de serviciu. Această modalitate permite „să se cunoască averea funcționarului public la numirea lui într-o funcție publică, precum şi pe aceea pe care a dobândit-o în timpul exercitării funcției publice şi pe care o posedă în momentul încetării raporturilor de serviciu"[3] şi, ştiind că sunt monitorizați, să se prevină cazurile de corupție.

Dacă obligația de a-şi declara averea este prevăzută în Statut, regimul juridic care privește acest aspect, cu caracter în primul rând moral, este stabilit acum în Legea nr. 176/2010[4]. Astfel de obligații de integritate morală şi transparență în exercitarea funcțiilor şi demnităților publice sunt clarificate prin modificările aduse de Legea nr. 176/2010, care precizează în art. 1 alin. (1) categoriile de persoane cărora li se aplică dispozițiile legii, printre care: Preşedintele României, persoanele cu funcții de conducere şi de

---

[1] Fapte de acest gen ar putea fi încadrate şi la categoria infracțiunilor de corupție (de exemplu, trafic de influență, luare de mită etc.). A se vedea dispozițiile art. 289-294 C. pen. („Infracțiuni de corupție").

[2] Un subiect controversat şi amplu dezbătut a fost acela al *încadrării medicilor în clasa funcționarilor publici cu statut special*, dezbaterea privind, în fond, posibilitatea pacientului de a face donații sau daruri cadrelor medicale după efectuarea tratamentului sau actului medical. Concret, Înalta Curte de Casație şi Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, a hotărât, prin Decizia nr. 26/2014 (M. Of. nr. 24 din 13 ianuarie 2015), că *medicii angajați cu contract de muncă într-o unitate spitalicească din sistemul public de sănătate au calitatea de funcționari publici, în sensul legii penale* [art. 175 alin. (1) lit. b) teza a II-a C. pen.]. Astfel, aceştia pot fi cercetați penal şi pedepsiți pentru infracțiunea de luare de mită. Prin încheierea de şedință din data de 16 februarie 2015, pronunțată în dosarul nr. 34/753/2013, Curtea Militară de Apel Bucureşti a dispus sesizarea Înaltei Curți de Casație şi Justiție în vederea dezlegării unor chestiuni de drept, în sensul de a se stabili dacă fapta medicului, care are calitatea de funcționar public, de a primi plăți suplimentare sau donații de la pacienți, în condițiile art. 34 alin. (2) din Legea drepturilor pacientului nr. 46/2003, constituie sau nu o exercitare a unui drept recunoscut de lege, având ca urmare incidența dispozițiilor art. 21 alin. (1) teza I C. pen. În urma analizei sale, prin Decizia nr. 19/2015 (M. Of. nr. 590 din 5 august 2015), Înalta Curte de Casație şi Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, a stabilit că *fapta medicului angajat cu contract de muncă într-o unitate spitalicească din sistemul public de sănătate, care are calitatea de funcționar public, în accepțiunea dispozițiilor art. 175 alin. (1) lit. b) teza a II-a C. pen., de a primi plăți suplimentare sau donații de la pacienți, în condițiile art. 34 alin. (2) din Legea drepturilor pacientului nr. 46/2003, nu constituie o exercitare a unui drept recunoscut de lege, având ca urmare incidența dispozițiilor art. 21 alin. (1) teza I C. pen.*

[3] V.I. Prisacaru, *op. cit.*, p. 306.

[4] Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor şi demnităților publice, pentru modificarea şi completarea Legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea şi funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum şi pentru modificarea şi completarea altor acte normative (M. Of. nr. 621 din 2 septembrie 2010).

control, precum și funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special, care își desfășoară activitatea în cadrul tuturor autorităților publice centrale ori locale sau, după caz, în cadrul tuturor instituțiilor publice. Declarația de avere (a se vedea Anexa nr. 1 la Legea nr. 176/2010) cuprinde informații despre bunurile imobile (terenuri, clădiri) și mobile (autovehicule, metale prețioase, tablouri, etc.), despre active financiare (conturi și depozite bancare, plasamente și împrumuturi), datorii, cadouri și alte venituri ale membrilor familiei.

g) Obligația de a rezolva lucrările repartizate, prevăzută la art. 48 din Legea nr. 188/1999, este strâns legată de prima obligație prezentată (îndeplinirea îndatoririlor de serviciu, cuprinsă în art. 43). Prevederea este îndreptată spre „lucrările repartizate", dar nici pe departe nu epuizează obligațiile de serviciu, conținutul material al funcției[1]. Ea aduce o singură lămurire cu privire la termenele de execuție a lucrărilor: termenele în care trebuie definitivate lucrările repartizate sunt stabilite de superiorii ierarhici.

În acest articol, legiuitorul a mai cuprins două interdicții pentru funcționarul public:

– de a primi direct cereri a căror rezolvare intră în competența lor și de a nu interveni pentru soluționarea unor astfel de cereri repartizate spre rezolvare colegilor lor;

– de a discuta petițiile primite cu petenții, cu excepția cazurilor în care primesc astfel de atribuții.

Ambele restricții sunt de natură să reducă traficul de influență și actele de favoritism ce se pot practica în asemenea situații, conducând la protejarea funcționarului public de diverse tentații, dar și de posibile suspiciuni de corupție.

h) Obligația de a respecta regimul juridic al conflictului de interese și al incompatibilităților este o continuare a aceloraşi aspecte analizate de autoritățile și instituțiile publice la numirea lui în funcție, cu mențiunea că acum se referă la etapa ulterioară numirii, când deja exercită atribuțiile funcției publice, regimul juridic fiind reglementat de Legea nr. 161/2003.

Conflictul de interese este caracterizat ca fiind acea situație sau împrejurare în care interesul personal, direct ori indirect, al funcționarului public contravine interesului public, astfel încât afectează sau ar putea afecta independența și imparțialitatea sa în luarea deciziilor ori îndeplinirea la timp și cu obiectivitate a îndatoririlor care îi revin în exercitarea funcției publice deținute[2].

Incompatibilitățile privind demnitățile publice și funcțiile publice sunt cele reglementate de Constituție, de legea aplicabilă autorității sau instituției publice în care persoanele ce exercită o demnitate publică sau o funcție publică își desfășoară activitatea, precum și de dispozițiile Titlului IV „Conflictul de interese și regimul incompatibilităților în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice" din Legea nr. 161/2003[3].

Unele situații specifice (prezentate sintetic la începutul acestei teme) sunt explicitate în Cartea I (intitulată „Reglementări generale pentru prevenirea și combaterea corupției") cuprinsă în Legea nr. 161/2003, astfel:

– în Secțiunea a 4-a din Capitolul II („Conflictul de interese"), intitulată „Conflictul de interese privind funcționarii publici", *situațiile generatoare de conflicte de interese* pentru funcționarul public sunt precizate în art. 79 alin. (1) din lege;

– în Secțiunea a 5-a din Capitolul III („Incompatibilități"), intitulată „Incompatibilități privind funcționarii publici", în art. 94-98 sunt enunțate incompatibilitățile pentru cei care exercită o demnitate publică, precum și pentru ceilalți funcționari publici.

i) Obligația privind perfecționarea pregătirii profesionale. Diversitatea și complexitatea activităților din administrația publică, în prim-plan fiind organizarea executării și apoi exe-

[1] M. Preda, *op. cit.*, p. 124.
[2] A se vedea art. 4 lit. e) din Legea nr. 7/2004.
[3] A se vedea art. 80 din Legea nr. 161/2003.

cutarea legii, presupun un personal cu o bună şi adecvată pregătire profesională în specialitate.

Informatizarea şi specializarea tot mai accentuată a activităţii administraţiei publice implică recrutarea unor funcţionari publici bine pregătiţi profesional, la nivelul tehnicii de specialitate contemporane[1]. Schimbările tot mai rapide din viaţa socială, economică şi din ramurile care influenţează şi administraţia publică fac necesară o perfecţionare continuă a personalului. În acest sens, şi legiuitorul a avut în vedere aceste importante aspecte şi a prevăzut în Legea nr. 188/1999, la Capitolul V („Drepturi şi îndatoriri"), o secţiune distinctă (Secţiunea a 3-a) dedicată *perfecţionării continue a abilităţilor şi pregătirii profesionale*, „care reprezintă, în egală măsură, *o obligaţie*, dar şi *un drept* al funcţionarului public"[2].

Din această secţiune a legii se desprind o serie de aspecte care permit stabilirea regimului juridic pentru ceea ce înseamnă perfecţionarea continuă a pregătirii profesionale a funcţionarilor publici, astfel:

– obligaţia de perfecţionare continuă a abilităţilor şi pregătirii profesionale revine tuturor funcţionarilor publici;

– obligaţia pentru autorităţile şi instituţiile publice de a elabora planul de perfecţionare profesională a funcţionarilor publici şi de a prevedea în bugetul de cheltuieli sumele necesare pentru susţinerea cursurilor de perfecţionare profesională;

– acordarea drepturilor salariale funcţionarilor publici care vor frecventa cursurile organizate din iniţiativa ori în interesul autorităţii sau instituţiei publice ori a celor urmate din iniţiativa funcţionarului public, dar cu acordul conducătorului autorităţii sau instituţiei publice;

– obligaţia, pentru funcţionarii publici care nu absolvă formele de perfecţionare din vina lor, la plata contravalorii cheltuielilor aferente cursurilor urmate (dacă acestea au fost suportate de autoritatea sau instituţia publică), precum şi la returnarea drepturilor salariale primite pe această perioadă;

– obligaţia pentru funcţionarii participanţi la cursuri de perfecţionare cu durata de peste 90 de zile într-un an calendaristic de a se angaja să lucreze în administraţia publică între 2 şi 5 ani, ulterior încheierii cursurilor, dacă acestea au fost finanţate de la bugetul de stat sau bugetul local. În cazul nerespectării angajamentului, au obligaţia de a plăti despăgubiri, aşa cum este stabilit de lege;

– autorităţile şi instituţiile publice au obligaţia să comunice anual Agenţiei Naţionale a Funcţionarilor Publici planul de perfecţionare a funcţionarilor publici şi fondurile (resursele) din care se vor acoperi cheltuielile aferente cursurilor de perfecţionare organizate la iniţiativa ori în interesul autorităţii sau instituţiei administrative.

Legea mai face două precizări:

– studiile universitare şi studiile de doctorat nu constituie forme de perfecţionare profesională;

– cheltuielile necesare pentru participarea la astfel de cursuri nu pot fi suportate din bugetele locale sau din cel de stat.

§3. Modificarea, suspendarea şi încetarea raportului juridic de serviciu

Raportul juridic de serviciu dintre funcţionarul public şi autoritatea sau instituţia publică în cadrul căreia îşi va desfăşura activitatea *ia naştere în baza actului de numire în funcţie*, act care poate fi o hotărâre a Guvernului, o decizie a primului-ministru sau o decizie a conducătorului autorităţii ori instituţiei publice respective din cadrul autorităţilor centrale sau locale.

[1] R.N. Petrescu, *op. cit.*, p. 549.
[2] V. Vedinaş, *op. cit.*, 2009, p. 198.

În actul de numire sunt precizate o serie de *elemente* (menționate în tema precedentă), dar, dintre acestea, esențiale pentru raportul de serviciu sunt *funcția*, *salariul* și *locul de muncă*[1], fiecare având „stabilitate" doar pentru perioade nedefinite. În viața funcționarului public pot interveni evenimente dependente sau independente de el, care pot conduce la modificarea, suspendarea sau încetarea raportului juridic de serviciu.

3.1. Modificarea raportului juridic de serviciu

Deși este privită ca o garanție pentru exercitarea dreptului la carieră, *stabilitatea* se prezintă, din perspectiva puterii publice, mai mult decât un drept subiectiv, fiind reglementată, în principal, pentru eficiența și independența acesteia. Principiul pus în discuție care stă la baza exercitării funcției publice guvernează mobilitatea organizată a forței de muncă în administrația publică[2].

Raportul juridic de serviciu, conform celor prevăzute în actul de numire și în fișa postului, presupune o serie de aspecte specifice, definitorii pentru conținutul său, dintre care amintim: natura atribuțiilor de serviciu (care definesc funcția), drepturile salariale (respectiv salariul de încadrare și alte drepturi conexe stabilite prin lege) și locul de desfășurare a activității (numit generic loc de muncă).

Orice schimbare a unuia sau a mai multor aspecte care definesc conținutul acestuia conduce la *modificarea raportului de serviciu.* Prin modificarea raporturilor de serviciu se realizează ceea ce legea numește *mobilitatea funcționarului public*, scopul acesteia fiind *eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice*, dar și *interesul funcționarului public* (mobilitatea contribuind la dezvoltarea carierei)[3].

În literatura de specialitate, modificarea raportului de serviciu (de funcție) este definită ca trecerea funcționarului public pe un alt post în aceeași instituție sau în alta, în mod vremelnic sau definitiv[4].

Pentru funcționarii publici de execuție sau de conducere, o astfel de trecere, respectiv de modificare a raportului de serviciu se poate face prin *delegare*, *detașare*, *transfer*, *mutare în cadrul autorității sau instituției publice* sau *exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere.*

3.1.1. Delegarea

În Statutul funcționarilor publici nu este definită, dar, prin analogie cu delegarea angajaților (identificată în art. 43 C. muncii), se poate spune că *delegarea funcționarului public reprezintă exercitarea temporară a unor activități corespunzătoare atribuțiilor sale de serviciu, în afara postului (locului de muncă), din dispoziția conducătorului autorității sau instituției publice.*

Conform prevederilor art. 88 din Legea nr. 188/1999, delegarea se poate dispune:

– în interesul autorității sau instituției publice în care este încadrat funcționarul public;

– de regulă, pentru o perioadă de maxim 60 de zile calendaristice într-un an. Ca excepție, durata poate fi prelungită peste cele 60 de zile, dar numai cu acordul scris al funcționarului public;

– cu păstrarea funcției publice și a salariului pe toată durata delegării;

– cu obligația autorității sau instituției care îl deleagă de a suporta toate costurile necesare pentru asigurarea transportului, cazării și al indemnizației de delegare.

---

[1] A se vedea A. Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 151.

[2] A. Cioriciu (Ștefănescu), *Considerații privind transferul funcționarilor publici*, în R.R.D.M. nr. 3/2007, p. 66.

[3] A se vedea art. 87 din Legea nr. 188/1999.

[4] V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 326.

Cuantumul cheltuielilor şi alte aspecte care privesc categoria mijloacelor de transport ce pot fi folosite, categoria spațiilor unde se poate face cazarea, precum şi indemnizația de delegare (diurna) sunt negociate şi prevăzute în contractul colectiv de muncă, în concordanță cu reglementările legale în vigoare[1].

Pentru cazuri întemeiate de natură medicală (graviditate, stare precară a sănătății) sau socială (este singurul îngrijitor al unui minor), funcționarul public *poate refuza delegarea* fără a suporta consecințe.

3.1.2. Detaşarea

Nici detaşarea nu este definită în Statutul funcționarilor publici[2], dar, tot prin raportare la Codul muncii[3], se poate spune că reprezintă *schimbarea temporară a locului de muncă, din dispoziția autorității sau instituției publice, cu scopul desfăşurării unor activități în interesul acesteia din urmă.*

Statutul stabileşte condițiile în care se poate face detaşarea funcționarului public:

– în interesul autorității sau instituției publice în care îşi va desfăşura activitatea funcționarul public;

– numai dacă îndeplineşte condițiile cerute pentru exercitarea atribuțiilor şi responsabilităților funcției publice în care va fi detaşat, cu excepțiile prevăzute de alin. (2), (2^1), (2^2) şi (2^3) ale art. 89;

– de regulă, pe o durată de maxim 6 luni într-un an calendaristic. Excepția o reprezintă prelungirea detaşării, dar numai cu acordul scris al funcționarului public;

– cu păstrarea funcției publice şi a drepturilor salariale, dacă se menține funcția, sau pentru un salariu mai mare, dacă detaşarea se face într-o funcție superioară față de cea îndeplinită la postul de unde este detaşat;

– cu asigurarea cazării, indemnizației de detaşare şi a transportului dus-întors, cel puțin o dată în fiecare lună, dacă detaşarea se face în altă localitate decât localitatea de domiciliu a funcționarului public.

Refuzul detaşării este reglementat asemănător cu cel prevăzut în cazul delegării, adăugându-se încă trei situații: neasigurarea condițiilor corespunzătoare de cazare; funcționarul este singurul întreținător de familie; este oprit din motive familiale temeinice.

Se observă formulările cu caracter general „condiții corespunzătoare de cazare" şi „motive familiale temeinice", introduse de legiuitor fără a se da şi detalii explicative. Ele pot genera diverse interpretări, care ar putea conduce la manifestarea refuzului din partea funcționarului public în a executa detaşarea.

3.1.3. Transferul

Transferul este o altă modalitate de schimbare a postului (locului de muncă) funcționarului public. Față de delegare şi detaşare, care sunt temporare, transferul presupune trecerea *definitivă* la o altă autoritate sau instituție publică într-o funcție publică vacantă.

Pentru transfer, conform art. 90 din Legea nr. 188/1999, sunt prevăzute două cazuri considerate total diferite: *transferul în interesul serviciului* şi *transferul la cererea funcționarului public* (în interesul acestuia).

În *cazul transferului în interes de serviciu*, legea prevede:

– acordul funcționarului public;

[1] De exemplu, H.G. nr. 518/1995 privind unele drepturi şi obligații ale personalului român trimis în străinătate pentru îndeplinirea unor misiuni cu caracter temporar (M. Of. nr. 154 din 19 iulie 1995), cu modificările şi completările ulterioare.

[2] A se vedea art. 89 din Legea nr. 188/1999.

[3] A se vedea art. 45 C. muncii.

– transferul într-o funcție publică de aceeași categorie, clasă sau grad profesional cu cea deținută înainte de transfer sau într-o funcție de nivel inferior;

– dacă transferul presupune și schimbarea localității, atunci se acordă o indemnizație (de un salariu), contravaloarea cheltuielilor pentru transport și un concediu de 5 zile plătit, toate costurile fiind suportate de autoritatea sau instituția publică la care se face transferul.

În cazul *transferului la cerere*, legea prevede:

– publicarea funcțiilor publice vacante care pot fi ocupate prin transfer la cerere;

– înaintarea cererilor de transfer formulate de funcționarii interesați;

– verificarea îndeplinirii condițiilor cerute pentru ocuparea funcțiilor vacante, obligația parcurgerii acestei etape revenind autorității sau instituției publice în care se va face transferul;

– aprobarea cererii de transfer (formulată de funcționarul public interesat) de conducătorul autorității sau instituției publice la care se solicită transferul, direct dacă este singurul solicitant sau după selectarea printr-un interviu, dacă sunt mai mulți solicitanți;

– transferul se va face pe o funcție publică similară cu cea de la care se pleacă (aceeași categorie, clasă sau grad profesional).

Statutul face precizarea că transferul la cerere se va face numai între autorități sau instituții de același nivel: din cadrul administrației publice centrale, din cadrul administrației publice locale sau între autorități administrative autonome.

Pentru funcționarii publici de conducere, se prevede că transferul se poate face pe funcții publice de conducere de același nivel sau, după caz, de nivel inferior.

Pentru transferul la cerere al înalților funcționari publici, legea prevede o condiție suplimentară[1]: cererea de transfer trebuie aprobată și de persoana care are competența de numire a funcționarului public.

3.1.4. Mutarea în cadrul altui compartiment sau al altei structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice

Mutarea în cadrul altui compartiment sau structuri fără personalitate juridică a autorității sau instituției publice reprezintă trecerea, definitivă sau temporară, într-o altă funcție publică în cadrul aceleiași autorități sau instituții, dacă funcționarul public îndeplinește condițiile cerute de lege pentru acea funcție publică.

În conformitate cu art. 91 din Statutul funcționarilor publici, *mutarea definitivă* este practicată în trei situații: din dispoziția conducătorului autorității sau instituției publice, din inițiativa funcționarului public, în alte situații prevăzute de lege.

Mutarea definitivă *din dispoziția conducătorului autorității sau instituției publice* se face după motivarea temeinică a necesității și cu asigurarea unui post corespunzător funcției deținute anterior (poate fi o funcție echivalentă – de aceeași categorie, clasă sau grad profesional – sau una de nivel inferior, pentru care funcționarul îndeplinește cerințele fișei postului), dar întotdeauna cu acordul scris din partea funcționarului public.

Mutarea definitivă *din inițiativa funcționarului public* se va face numai cu justificarea adusă de acesta, cu aprobarea conducătorului autorității sau instituției publice, pe o funcție publică vacantă de același nivel sau de nivel inferior, dar pentru care sunt îndeplinite în totalitate cerințele specificate în fișa postului.

Înalții funcționari publici se pot muta definitiv în funcții publice de conducere sau de execuție vacante, dar numai dacă dispune însăși persoana care are competența legală de numire în funcția publică, după prezentarea solicitării motivate a înaltului funcționar, dacă sunt îndeplinite toate condițiile pentru respectiva funcție publică de conducere sau

[1] A se vedea art. 90 alin. (8) din Legea nr. 188/1999.

de execuție vacantă şi dacă îşi dă aprobarea conducătorul autorității sau instituției publice în care se găseşte funcția.

Mutarea temporară este o modificare a raportului juridic de serviciu care se face *numai din inițiativa sau din dispoziția conducătorului autorității sau instituției publice* şi *dacă este în interesul autorității sau instituției publice, fără a se cere acordul funcționarului public respectiv.* Ea se practică pentru perioade de maxim 6 luni într-un an calendaristic şi în condițiile în care sunt îndeplinite cerințele specifice din fişa postului.

Alte aspecte privind mutarea:

– dacă mutarea se face într-o altă localitate, funcționarul public beneficiază de drepturile de la transferul în interesul serviciului;

– în situații bine justificate, se poate refuza mutarea în alte structuri sau în altă localitate;

– ca o excepție, un funcționar public poate cere mutarea (definitivă sau temporară) într-un alt compartiment sau structură dacă starea sănătății nu îi mai permite să îşi desfăşoare activitatea în compartimentul în care a activat până la mutare.

La o sesizare de neconstituționalitate privind mutarea temporară în alt compartiment [prevederea de la art. 91 alin. (3) din Legea nr. 188/1999] în raport cu dispoziția din Constituție[1], Curtea Constituțională a decis[2] că această schimbare a raportului de serviciu, chiar dacă se face fără acordul funcționarului public şi fără ca el să poată alege, nu reprezintă o încălcare a drepturilor acestuia.

3.1.5. Exercitarea cu caracter temporar a unei funcții publice de conducere vacante

Legea[3] se referă la trei situații:

a) funcție publică de conducere vacantă (de exemplu, după pensionarea unui funcționar public);

b) funcție publică de conducere temporar vacantă (de exemplu, ca urmare a suspendării din funcție sau a detaşării titularului);

c) funcție publică vacantă sau temporar vacantă corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici.

Pentru toate situațiile, legea prevede:

– promovarea temporară a unui funcționar public care îndeplineşte condițiile specifice pentru ocuparea acelei funcții publice (condiții de studii şi de vechime în specialitatea studiilor pentru ocuparea unei astfel de funcții) şi care nu are în cazierul administrativ sancțiuni disciplinare neradiate;

– promovarea temporară se poate face de persoana care are competența de numire în astfel de funcții publice, pentru o perioadă de maxim 6 luni într-un an calendaristic;

– perioada de 6 luni poate fi extinsă cu maxim 3 luni, cu avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, dar numai dacă s-a organizat concurs de recrutare sau promovare, iar în urma acestuia funcția publică vacantă nu a fost ocupată.

Pentru funcțiile publice de conducere temporar vacante, promovarea se face:

– de persoana care are competența legală pentru numirea în astfel de funcții publice;

---

[1] Art. 41 alin. (1): „Dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Alegerea profesiei, a meseriei sau a ocupației, precum şi a locului de muncă este liberă".

[2] Decizia Curții Constituționale nr. 1071/2007 (M. Of. nr. 849 din 11 decembrie 2007): mutarea temporară în cadrul altui compartiment, în interesul autorității sau instituției publice, nu încalcă, prin conținutul său, exercitarea dreptului la muncă şi nu afectează nici libertatea alegerii profesiei sau a locului de muncă. Aceasta, deoarece mutarea funcționarului public în cadrul altui compartiment al aceleiaşi instituții sau autorități publice are caracter temporar, nu poate depăşi o perioadă de maximum 6 luni într-un an, nu afectează statutul şi drepturile salariale anterior dobândite.

[3] A se vedea art. 92 din Legea nr. 188/1999.

– numai până la încetarea condițiilor de vacantare temporară (de exemplu, încetarea suspendării, încetarea detașării titularului, eliminarea efectelor sancțiunii disciplinare prin radierea acesteia din cazierul administrativ al titularului etc.);

– funcționarul public promovat temporar are dreptul la salariul funcției publice de conducere pe care o exercită, dacă acesta este mai mare decât salariul pe care îl are.

Pentru funcțiile publice corespunzătoare înalților funcționari publici vacante sau temporar vacante, dacă acestea nu au fost ocupate prin mobilitate, legea prevede, în mod excepțional, posibilitatea exercitării de funcționari publici sau, după caz, de funcționari publici cu statut special care îndeplinesc condițiile generale. Pentru aceasta, se cere însă avizul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, iar numirea temporară se dispune prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcții publice pentru înalți funcționari publici.

3.1.6. Mobilitatea înalților funcționari publici

Mobilitatea înalților funcționari publici, menționată la art. 93 din Legea nr. 188/1999, este explicitată, alături de ocuparea funcției, promovarea în funcție și aplicarea sancțiunilor, în H.G. nr. 341/2007[1]. Reglementarea prevede (în Capitolul V „Mobilitatea în categoria înalților funcționari publici") trei tipuri de mobilitate:

a) pentru eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice;

b) în interes public;

c) în interesul funcționarului public.

Mobilitatea înalților funcționari publici cuprinde ansamblul activităților și deciziilor generatoare de modificări ale raporturilor de serviciu ale înalților funcționari publici de la data intrării în categoria înalților funcționari publici până în momentul încetării raporturilor de serviciu în condițiile legii, realizate în interes public, pentru eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice, precum și pentru dezvoltarea profesională a înalților funcționari publici [art. 2 alin. (3) din H.G. nr. 341/2007].

Situațiile în care se cere mobilitatea acestei categorii de funcționari sunt explicitate în art. 30-32 din H.G. nr. 341/2007. Reglementarea cuprinde în continuare prevederi referitoare la:

– autoritățile care au dreptul să dispună mobilitatea;

– condițiile generale în care se face aceasta;

– condițiile specifice (studiile necesare; experiență în domenii similare sau conexe; experiență managerială relevantă);

– stagii în cadrul unor instituții ale Uniunii Europene sau organisme internaționale;

– cunoașterea unei limbi străine de circulație internațională utilizate în cadrul instituțiilor Uniunii Europene;

– proceduri specifice utilizate pentru selectarea candidatului (selecție de dosare; interviu; teste).

Mobilitatea pentru eficientizarea activității autorităților și instituțiilor publice se dispune în una dintre următoarele situații:

– dacă există o funcție publică corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici vacantă sau temporar vacantă;

– în cazuri excepționale, care necesită coordonarea unor situații complexe de natura celor care intră în atribuțiile înalților funcționari publici;

– dacă este necesară coordonarea unor activități de către un înalt funcționar public cu o anumită calificare, specializare și experiență.

[1] Hotărârea nr. 341/2007 privind intrarea în categoria înalților funcționari publici, managementul carierei și mobilitatea înalților funcționari publici (M. Of. nr. 247 din 12 aprilie 2007), cu modificările și completările ulterioare.

Mobilitatea în interes public se dispune în una dintre următoarele situații:

– pentru realizarea unui interes care vizează satisfacerea nevoilor comunitare sau realizarea competenței autorităților și instituțiilor publice;

– atunci când este necesară coordonarea la nivel central, regional, teritorial sau local a unor proiecte, programe sau activități.

Mobilitatea în interesul funcționarului public poate fi aprobată de persoana care are competența numirii în funcția publică, la cererea înaltului funcționar public, formulată în scris și motivat, pentru dezvoltarea carierei în funcția publică (pentru dezvoltarea profesională a înalților funcționari publici).

3.2. Suspendarea raportului juridic de serviciu

Suspendarea raportului de serviciu reprezintă *o întrerupere pe o perioadă de timp limitat a acestui raport*. Legea[1] prevede două tipuri de întrerupere limitată:

a) suspendarea *de drept*;

b) suspendarea *la inițiativa funcționarului public*.

Pe durata suspendării raportului de serviciu se păstrează calitatea de funcționar public, dar acesta nu își exercită funcția și nu beneficiază de drepturile salariale aferente.

3.2.1. Suspendarea de drept

Suspendarea de drept intervine dacă se constată una dintre următoarele *situații*:

a) este numit sau ales într-o funcție de demnitate publică, pentru perioada respectivă;

b) este încadrat la cabinetul unui demnitar;

c) este desemnat de către autoritatea sau instituția publică să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice ale României ori în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, pentru perioada respectivă;

d) desfășoară activitate sindicală pentru care este prevăzută suspendarea în condițiile legii;

e) este concentrat sau mobilizat;

f) este arestat preventiv sau se află în arest la domiciliu;

g) efectuează tratament medical în străinătate, dacă funcționarul public nu se află în concediu medical pentru incapacitate temporară de muncă, precum și pentru însoțirea soțului sau, după caz, a soției ori a unei rude până la gradul I inclusiv, în condițiile legii;

h) se află în concediu pentru incapacitate temporară de muncă, pe o perioadă mai mare de o lună, în condițiile legii, în carantină sau în concediu de maternitate, în condițiile legii;

i) este dispărut;

j) în caz de forță majoră;

k) în cazul în care s-a dispus trimiterea în judecată pentru săvârșirea unei infracțiuni de natura celor prevăzute de Statutul funcționarilor publici;

l) pe perioada cercetării administrative, în situația în care funcționarul public care a săvârșit o abatere disciplinară poate influența cercetarea administrativă, la propunerea motivată a comisiei de disciplină;

m) în alte cazuri expres prevăzute de lege.

Pentru reluarea activității la finalul perioadei de suspendare, trebuie ca funcționarul public să informeze în scris persoana care are competența legală de numire în funcția publică despre încetarea motivului de suspendare de drept, iar aceasta va asigura condițiile necesare reluării activității.

[1] A se vedea art. 94-96 din Legea nr. 188/1999.

3.2.2. Suspendarea la inițiativa funcționarului public

Suspendarea la inițiativa funcționarului public are loc în următoarele *situații*:

a) concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la 2 ani sau, în cazul copilului cu handicap, până la împlinirea vârstei de 3 ani, în condițiile legii;

b) concediu pentru îngrijirea copilului bolnav în vârstă de până la 7 ani sau, în cazul copilului cu handicap pentru afecțiunile intercurente, până la împlinirea vârstei de 18 ani;

c) desfășurarea unei activități în cadrul unor organisme sau instituții internaționale, în situații speciale;

d) pentru participare la campania electorală;

e) pentru participarea la grevă;

f) în alte situații motivate temeinic, pentru o perioadă de la o lună la 3 ani.

Pentru suspendarea din inițiativa sa, trebuie ca funcționarul public să depună o cerere scrisă, cu minim 15 zile calendaristice înainte de data de când se solicită încetarea activității, cu excepția participării la grevă, pentru care solicitarea se face cu minim 48 de ore înainte de declanșarea grevei.

Precizăm că, în primele cinci situații, intervine *suspendarea raportului de serviciu în mod obligatoriu*, în timp ce în ultima situație intervine o *suspendare facultativă* (pentru care este necesară aprobarea printr-un act administrativ emis de conducătorul autorității sau instituției publice)[1].

3.2.3. Aspecte comune

Suspendarea *se constată* (în raport de motivele care conduc la această stare), respectiv *se aprobă* (în cazul cererii înaintate de funcționarul public) *printr-un act administrativ* emis de persoana care are competența legală pentru numirea în respectiva funcție publică.

Reluarea activității se dispune tot prin act administrativ al persoanei care are competența legală pentru numirea în funcția publică.

Actul administrativ de suspendare, precum și cel prin care se dispune reluarea activității *se vor comunica Agenției Naționale a Funcționarilor Publici*. Astfel de acte pot fi: *decrete* ale Președintelui României, *ordine* emise de prefecți sau de conducătorii autorităților ori instituțiilor publice sau *dispoziții* emise de primari și președinții consiliilor județene etc.

Postul respectiv va fi rezervat titularului, dar pe perioada de suspendare se va practica ocuparea acestuia, pe perioadă determinată, în condițiile prevăzute de lege.

Pentru protecția funcționarului public, legea prevede ca *pe durata suspendării să nu înceteze sau să nu se modifice raportul de serviciu*, în afară de cazurile în care se obține acordul său sau din inițiativa sa[2]. De asemenea, pentru situațiile de suspendare ca urmare a desemnării funcționarului public să desfășoare activități în cadrul unor misiuni diplomatice sau al unor organisme ori instituții internaționale, legea prevede ca perioada respectivă să fie considerată ca *vechime în funcție*.

3.3. Încetarea raportului de serviciu

Regimul juridic specific încetării raportului de serviciu al funcționarului public este detaliat în art. 97-106 din Legea nr. 188/1999. Legea prevede că raportul de serviciu al funcționarului public va înceta *în baza unui act administrativ*, emis de persoana competentă legal să facă numirea în funcția publică respectivă, într-un interval de maxim 5 zile de la constatarea îndeplinirii condițiilor de încetare a raportului.

---

[1] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 304.

[2] A se vedea art. 96 alin. (3) din Legea nr. 188/1999.

Se constată mai multe modalități de încetare a raportului de serviciu:
a) încetarea *de drept*;
b) încetarea *prin acordul părților*;
c) încetarea *prin eliberare din funcția publică*;
d) încetarea *prin destituire din funcția publică*;
e) încetarea *prin demisie.*

3.3.1. Încetarea de drept a raportului de serviciu

Încetarea de drept a raportului de serviciu existent are loc:
a) la data decesului funcționarului public;
b) la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti de declarare a morții funcționarului public;
c) dacă funcționarul public nu mai îndeplineşte una dintre condițiile generale prevăzute de lege pentru numirea în funcție (condiția cetățeniei şi a domiciliului, condiția capacității depline fizice şi psihice şi condițiile de studii);
d) la data îndeplinirii cumulative a condițiilor de vârstă standard şi a stagiului minim de cotizare pentru pensionare;
e) ca urmare a constatării nulității absolute a actului administrativ de numire în funcția publică, de la data la care nulitatea a fost constatată prin hotărâre judecătorească definitivă;
f) când funcționarul public a fost condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru o faptă prevăzută de lege (infracțiuni contra umanității, contra statului, contra autorității, infracțiuni de corupție şi de serviciu, privind împiedicarea justiției, de fals, alte infracțiuni care fac persoana respectivă incompatibilă cu funcția publică) ori s-a dispus aplicarea unei pedepse privative de libertate, la data rămânerii definitive a hotărârii de condamnare;
g) ca urmare a interzicerii exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia sau activitatea în executarea căreia a săvârşit fapta, ca pedeapsă complementară, sau ca urmare a interzicerii ocupării unei funcții sau a exercitării unei profesii, ca măsură de siguranță, de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus interdicția;
h) la data expirării termenului în care a fost ocupată pe perioadă determinată funcția publică.

3.3.2. Încetarea raportului de serviciu prin acordul părților

Încetarea raportului de serviciu prin acordul părților nu presupune nicio altă condiție specială. Este necesară şi suficientă *înțelegerea părților* (respectiv funcționarul public şi autoritatea sau instituția publică în cadrul căreia activează funcționarul), *care trebuie să fie semnată de ambele părți.* Acordul părților poate interveni în diverse situații, cum ar fi:
– dorința funcționarului public de conducere sau a înaltului funcționar public de a candida pentru funcții de demnitate publică. Pentru aceasta, art. 34 alin. (3) din Legea nr. 188/1999 cere în mod expres ca, mai înainte de a-şi depune candidatura, să îşi înceteze raportul de serviciu, motivația constând în a nu ajunge într-o situație de incompatibilitate;
– situații determinate de anumite interese ale părților, de exemplu, dacă autoritatea publică trebuie reorganizată şi se face şi reducere de personal din motive bugetare, iar în aceste condiții un funcționar public optează pentru o activitate în sectorul privat[1].

3.3.3. Încetarea raportului de serviciu prin eliberarea din funcție

Încetarea raportului de serviciu prin eliberarea din funcție intervine în două situații:
a) neimputabile funcționarului public şi

[1] A se vedea A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 161.

b) imputabile funcționarului public.

Situațiile de eliberare din funcție *din motive neimputabile funcționarului public*[1] sunt:

a) autoritatea sau instituția publică şi-a încetat activitatea ori a fost mutată într-o altă localitate, iar funcționarul public nu este de acord să o urmeze;

b) autoritatea sau instituția publică îşi reduce personalul ca urmare a reorganizării activității, prin *reducerea postului ocupat de funcționarul public*;

c) admiterea cererii de reintegrare în funcția publică ocupată de către funcționarul public a unui funcționar public eliberat sau destituit nelegal ori pentru motive neîntemeiate, *de la data rămânerii definitive a hotărârii judecătoreşti prin care s-a dispus reintegrarea*;

d) funcționarul public *nu mai îndeplineşte condițiile specifice pentru ocuparea funcției publice*, precizate în lege;

e) starea sănătății fizice sau/şi psihice a funcționarului public, constatată prin decizie a organelor competente de expertiză medicală, nu îi mai permite acestuia să îşi îndeplinească atribuțiile corespunzătoare funcției publice deținute;

f) refuzul neîntemeiat al înaltului funcționar public de acceptare a numirii în condițiile art. 93 (referitor la mobilitate în funcție şi la disponibilitate la numirile în funcțiile publice destinate acestora).

Eliberarea din funcție *din motive imputabile funcționarului public* se poate aprecia că intervine în situația în care acesta obține calificativul *nesatisfăcător* la evaluarea performanțelor profesionale [art. 99 alin. (1) lit. d) din Legea nr. 188/1999], din considerente care îl privesc direct (de exemplu, a neglijat pregătirea profesională, nu a participat sau a participat superficial la cursurile de pregătire organizate etc.).

Pentru situația în care *autoritatea sau instituția publică trebuie reorganizată*, legea cuprinde prevederi speciale, care au rolul de a asigura eliminarea unor abuzuri şi protecția funcționarului public[2].

În baza acestor prevederi, funcționarii publici vor fi numiți în noile funcții publice sau, după caz, în noile compartimente în următoarele cazuri:

– se modifică atribuțiile aferente unei funcții publice mai puțin de 50%;

– sunt reduse atribuțiile unui compartiment;

– este schimbată denumirea fără modificarea în proporție de peste 50% a atribuțiilor aferente funcției publice;

– este schimbată structura compartimentului.

La numirea funcționarilor publici în funcțiile sau în noile compartimente create prin reorganizare se cere să se țină seama de respectarea unor *criterii*, satisfacerea acestora fiind o garanție pentru îndeplinirea atribuțiilor de la noul post. Aceste criterii[3] sunt:

– categoria, clasa şi, după caz, gradul profesional ale funcționarului public;

– îndeplinirea criteriilor specifice stabilite pentru funcția publică;

– pregătirea profesională;

– să fi desfăşurat activități similare.

Dacă există mai mulți funcționari publici în aceeaşi situație, se organizează examen de către autoritatea sau instituția publică. În lipsa oricărei precizări în lege, se poate interpreta că se vorbeşte despre o situație în care sunt mai mulți candidați decât posturi disponibile şi atunci se susține concurs (nu examen), conform art. 57 din Legea nr. 188/1999, în conformitate cu regulamentul cuprins în H.G. nr. 611/2008.

Legea prevede că *reducerea unui post este justificată* numai dacă atribuțiile aferente acestuia se modifică în proporție de peste 50% sau dacă sunt modificate condițiile specifice de ocupare a postului respectiv, referitoare la studii. De asemenea, dacă reorganizarea

[1] A se vedea art. 99 alin. (2) din Legea nr. 188/1999. Situațiile sunt redate folosind ordinea din lege.

[2] A se vedea art. 100 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

[3] A se vedea art. 100 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

activității presupune reducerea posturilor, autoritatea sau instituția publică nu poate înființa posturi similare celor desființate pentru o perioadă de un an de la data reorganizării.

Aspecte comune privind eliberarea din funcție:

– încetarea raportului de serviciu prin eliberarea din funcție se face cu un *preaviz de 30 de zile calendaristice* acordat de autoritatea sau instituția publică;

– în perioada de preaviz funcționarul public poate beneficia de un program de lucru de 4 ore (fără afectarea drepturilor salariale), iar autoritatea sau instituția publică poate să îi pună la dispoziție anumite funcții vacante (dacă sunt în concordanță cu pregătirea sa) în structura lor sau în structura altora, prin transfer în interesul serviciului şi cu acordul conducătorului acelei autorități sau instituții publice în cadrul căreia urmează să se facă transferul;

– dintre toți, funcționarii publici de conducere au prioritate la ocuparea oricărei funcții publice de execuție vacante;

– în cazul în care se consideră ca nemotivată eliberarea din funcție, funcționarul public se poate adresa instanței de contencios administrativ.

3.3.4. Destituirea din funcția publică

Destituirea din funcția publică reprezintă cea mai aspră sancțiune disciplinară aplicabilă funcționarului public, în două cazuri menționate de Legea nr. 188/1999 la art. 101, ambele presupunând motive imputabile funcționarului public:

a) pentru săvârşirea repetată a unor abateri disciplinare sau a unei abateri disciplinare care a avut consecințe grave;

b) dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 10 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate.

Destituirea se aplică în conformitate cu prevederile art. 78 (referitor la aplicarea sancțiunilor disciplinare), de persoana care are dreptul de numire în funcție, persoană ce va emite un act administrativ corespunzător. Prin grija conducătorului autorității sau instituției publice, funcționarul public va lua cunoştință în maxim 5 zile lucrătoare de la emiterea actului, dar întotdeauna înainte de data la care se aplică destituirea din funcție.

Dacă destituirea din funcție i se pare neîntemeiată, funcționarul public se poate adresa instanței de contencios administrativ.

3.3.5. Încetarea raportului de serviciu prin demisie

Încetarea raportului de serviciu prin demisie[1] este o modalitate de încetare a acestui raport *din inițiativa funcționarului public.*

Demisia, ca act administrativ, trebuie să fie scrisă şi înaintată persoanei care are competența legală de numire în acea funcție publică. Ea nu trebuie motivată, nu trebuie aprobată de persoana competentă menționată anterior, iar legea prevede că eliberarea din funcție se produce *după 30 de zile calendaristice de la înregistrare.*

Demisia reprezintă o manifestare unilaterală de voință a funcționarului public, în sensul încetării raportului său de serviciu[2]. Demisia este actul prin care titularul funcției publice renunță la aceasta[3].

Prin similitudine cu Codul muncii[4], perioada de 30 de zile reprezintă *perioada de preaviz*, iar funcționarul public trebuie să îşi desfăşoare activitatea zilnic în conformitate

[1] A se vedea art. 102 din Legea nr. 188/1999.
[2] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 162.
[3] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 306.
[4] A se vedea art. 81 C. muncii.

cu atribuțiile din fișa postului, orice nerespectare sau încălcare a atribuțiilor putând fi sancționată disciplinar de conducerea autorității sau instituției publice, inclusiv cu destituirea din funcție.

3.3.6. Alte aspecte privind încetarea raportului de serviciu

Pentru aspecte precum predarea lucrărilor în curs de desfășurare, predarea bunurilor de inventar folosite pentru îndeplinirea atribuțiilor, păstrarea unor drepturi dobândite pe parcursul carierei, obținerea unor drepturi materiale la încetarea raportului de serviciu etc. există prevederi specificate la art. 103 din Legea nr. 188/1999.

Trei aspecte prezintă însă un interes mai deosebit: *redistribuirea funcționarilor publici, trecerea funcționarilor publici în corpul de rezervă* și *atacarea actelor administrative (de modificare, suspendare, încetare a raportului de serviciu) în instanțele de contencios administrativ*[1].

Redistribuirea funcționarilor publici aflați în situația de a fi disponibilizați din motive care nu le sunt imputabile se face:

– numai de Agenția Națională a Funcționarilor Publici;

– pe baza acordului conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice;

– în cadrul autorităților sau instituțiilor publice din aceeași localitate sau dintr-o localitate aflată la o distanță de până la 50 km de localitatea de domiciliu;

– în cadrul autorităților sau instituțiilor publice din alt județ sau aflate la o distanță mai mare de 50 km de localitatea de domiciliu, la cererea funcționarului public;

– într-o funcție publică de aceeași categorie, clasă și același grad profesional cu funcția publică deținută de funcționarul public. Se poate face și într-o funcție publică inferioară vacantă, cu acordul scris al funcționarului public;

– pentru o funcție publică de conducere, numai dacă funcționarul public a îndeplinit atribuții similare cu atribuțiile funcției publice pe care se efectuează redistribuirea;

– prin ordin al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, pe baza acordului conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice unde sunt funcțiile vacante, dacă pe acestea este necesară redistribuirea unor funcționari publici din corpul de rezervă;

– prin decizie a primului-ministru, respectiv prin hotărâre a Guvernului, conform prevederilor legale de numire, pentru înalții funcționari publici cărora le-au încetat raporturile de serviciu prin eliberare din funcția publică, în urma reducerii postului ocupat;

– prin aplicarea corespunzătoare a dispozițiilor art. 1 alin. (2) din Legea nr. 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului, atunci când este necesară redistribuirea prefecților și subprefecților.

Trecerea funcționarilor publici în corpul de rezervă. În toate cazurile de eliberare din funcția publică, cu excepția eliberării pentru incompetență profesională ori din motive medicale (incapacitate fizică sau psihică), funcționarii publici trec în *corpul de rezervă al funcționarilor publici* gestionat de Agenția Națională a Funcționarilor Publici. Deși limitată în timp, este considerată ca o măsură de protecție a funcționarilor publici care au fost eliberați din funcția publică din motive neimputabile lor.

Ieșirea din corpul de rezervă și pierderea calității de funcționar public se face în următoarele situații:

– după împlinirea termenului de 2 ani de la data trecerii în corpul de rezervă;

– dacă Agenția Națională a Funcționarilor Publici îl redistribuie, pe baza acordului conducătorilor autorităților sau instituțiilor publice, într-o funcție publică vacantă corespunzătoare studiilor absolvite și pregătirii profesionale, iar funcționarul public o refuză;

– angajarea în baza unui contract de muncă pe o perioadă mai mare de 12 luni;

– la cererea funcționarului public.

[1] A se vedea art. 104-106 din Legea nr. 188/1999.

Atacarea actelor administrative de încetare a raportului de serviciu în instanțele de contencios administrativ se poate face dacă funcționarul public consideră netemeinice sau nelegale motivele pentru care a încetat raportul de serviciu, în condițiile şi termenele prevăzute de Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ. Odată cu anularea actului administrativ de încetare a raportului de serviciu se poate cere şi *anularea dispoziției de plată* a despăgubirilor stabilite de autoritatea sau instituția publică, dacă există astfel de dispoziții. Dacă instanța constată nulitatea actului administrativ, la cererea funcționarului public, se poate dispune *reintegrarea acestuia în funcția publică deținută*.

§4. Răspunderea funcționarilor publici

4.1. Aspecte generale privind răspunderea și responsabilitatea

Răspunderea şi *responsabilitatea* sunt două noțiuni des utilizate în viața şi activitatea curentă. Viața şi activitatea socială sunt supuse normativității sociale şi juridice (adică unui ansamblu de norme, principii, reguli sociale şi juridice), care impune subiecților umani obligația de a înscrie conduita şi acțiunile lor în limitele acestei normativități. Comportamentul uman – ca manifestare a unei ființe raționale, conştiente – se raportează, de regulă, la unele principii, norme, valori, repere ale existenței sociale în limitele a ceea ce consideră a fi bine-rău, permis-nepermis, drept-nedrept, licit-ilicit etc.[1]

Considerând că în momentul săvârşirii unei fapte omul este în deplinătatea facultăților mintale şi că face o alegere liberă de orice influență, în mod conştient, deci responsabil, atunci „se declanşează mecanismul răspunderii sociale. (...) Prin urmare, răspunderea socială apare ca o consecință a neîndeplinirii unei prescripții normative pozitive, a unei obligații sau îndatoriri sociale"[2].

În principiu, *răspunderea* este văzută, la modul general, ca faptul sau obligația de a răspunde de îndeplinirea unei acțiuni, a unei sarcini, iar în domeniul juridic ca o consecință rezultată din neîndeplinirea unei obligații legale[3].

Responsabilitatea reprezintă aptitudinea unei persoane de a-şi da seama de sensul, importanța şi urmările acțiunilor pe care le săvârşeşte, precum şi de a-şi dirija liber voința, potrivit cu scopurile urmărite[4]. Într-o opinie apropiată, responsabilitatea este atitudinea de acceptare şi de conformare față de sistemul de valori instituit în cadrul societății şi, implicit, de respectare a normelor juridice care consacră şi ocrotesc aceste valori. Sub aspect juridic, această noțiune evocă ideea unei conduite umane conforme cu normele juridice[5].

În momentul în care vorbim despre *responsabilitate juridică*, avem în vedere o atitudine asumată față de integritatea ordinii de drept. Este un prim înțeles al acesteia. Într-o altă abordare, responsabilitatea juridică se declară de către lege şi se fundamentează numai pe aceasta, răspunderea juridică îşi are sursa în hotărârea instanței judecătoreşti sau în actul autorității administrative de stabilire a ei[6].

În evoluția umană s-a observat că integrarea omului în societate *începe cu răspunderea*, dar *se desăvârşeşte cu responsabilitatea*[7], două opinii punând în evidență diferența netă dintre ele:

---

[1] A. Sida, *op. cit.*, p. 211.
[2] *Idem*, p. 211 şi urm.
[3] *DEX 1975*, p. 778.
[4] S. Ghimpu (coord.), Gh. Brehoi, Gh. Mohanu, A. Popescu, I. Urs, *Dicționar juridic selectiv*, Ed. Albatros, Bucureşti, 1985, p. 484.
[5] Fl. Coman-Kund, L. Coman-Kund, *op. cit.*, p. 318.
[6] E.C. Verdeş, *Răspunderea juridică. Relația dintre răspunderea civilă delictuală şi răspunderea penală*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011, p. 8.
[7] E. Popa, *op. cit.*, p. 236.

– responsabilitatea se diferențiază de obligație, ca atitudine angajată și stabilită prin normă, prin faptul că, în cazul responsabilității, persoana se simte răspunzătoare și pentru consecințele faptelor care nu sunt impuse ca obligații de o normă, un ordin, o lege[1];

– responsabilitatea autentică se desfășoară dincolo de răspundere, dincolo de normele care limitează libertatea sau care descriu agentului un anumit comportament; ea se manifestă mai ales în activitatea de creație liberă, ca asumare conștientă și liberă a unui scop, a unei acțiuni. Forma ei supremă se manifestă ca interes și preocupare pentru viața și soarta colectivității, ca dăruire în beneficiul acesteia[2].

Cele două noțiuni – răspundere și responsabilitate – se regăsesc și în știința dreptului, inclusiv în dreptul administrativ, distincția dintre ele avându-și „originea în tezele filozofice cu privire la delimitarea fenomenului răspunderii sociale de cel al responsabilității sociale"[3].

Răspunderea socială este o relație specială care se stabilește între societate și individ, este expresia teoretică, abstractă a formelor concrete de existență ale acestei răspunderi, care există numai prin una dintre formele sale concrete de manifestare ca: răspundere morală, politică, etică, economică, civică, inclusiv juridică[4].

Responsabilitatea ca termen depășește sfera de cuprindere a normativului juridic, excedează relația obligație-consecința nerealizării ei, adică se postează în afara ideii de răspundere juridică, motiv pentru care conținutul ei a constituit obiect de meditație filosofică[5].

Responsabilitatea socială are diferite forme de manifestare: responsabilitate morală, religioasă, politică și juridică[6]. Diversificarea vieții sociale, economice și politice a condus la o activitate administrativă tot mai complexă, fiecărei funcții publice revenindu-i o multitudine de obligații, de sarcini, de regulă bine definite și a căror îndeplinire presupune pregătire profesională, implicare în numele și în limitele legii, responsabilitate și răspundere. Aplicarea greșită sau nerespectarea prevederilor legale aplicabile în raporturile sociale în care se regăsește funcționarul public în calitate de reprezentant al unei autorități sau instituții publice, neîndeplinirea unor obligații legale, încălcarea unor principii sau reguli care guvernează conflictul de interese sau regimul incompatibilităților aplicabile atrag după ele răspunderea juridică.

Responsabilitatea socială a funcționarilor publici a fost definită prin raportarea conștientă la nevoile sociale, la sarcinile pe care le au și pe care le consideră îndatoriri de prim ordin. Pentru funcționarii publici responsabili social, realizarea sarcinilor de serviciu, rezolvarea cu promptitudine și seriozitate a problemelor cetățenilor reprezintă felul de a fi și scopul existenței lor sociale[7].

Răspunderea juridică reprezintă consecințele juridice concretizate în sancțiuni care intervin în cazul încălcării unei norme de drept[8]. Dreptul administrativ analizează responsabilitatea și răspunderea autorităților administrației publice, analizează aceste fenomene în legătură cu funcționarii publici și se preocupă de cercetarea responsabilității cetățenilor față de normele juridice, respectiv a răspunderii acestora în cazul încălcării lor[9]. În lite-

[1] A. Hlavek, *Problema responsabilității*, în Revista de filozofie nr. 2/1975, p. 161, *apud* E. Popa, *op. cit.*, p. 236 și urm.

[2] G. Stehler, *Condiții obiective și responsabilitate individuală*, în Revista de filozofie nr. 2/1975, p. 171, *apud* E. Popa, *op. cit.*, p. 237.

[3] A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 636.

[4] A. Sida, *op. cit.*, p. 221.

[5] E. Popa, *op. cit.*, p. 236.

[6] N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 234.

[7] I. Popescu Slăniceanu, *Teoria funcției publice*, Ed. Evrika, Brăila, 1999, p. 388, *apud* O. Măstăcan, *Răspunderea penală a funcționarului public*, ed. a 4-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011, p. 18.

[8] V. Vedinaș, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *Dicționar de drept public. Drept constituțional și administrativ*, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 115.

[9] D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 419.

ratura de specialitate din perioada interbelică se preciza că abaterea funcționarului public de la obligațiile sale legale, *încălcarea unor norme de ordine, disciplină* sau comportament conduceau la răspunderea disciplinară, iar cele care se constituiau în infracțiuni la legea penală erau cercetate prin acțiune penală[1].

Prin comparație cu acestea, Legea nr. 188/1999[2] prevede că *încălcarea de către funcționarii publici, cu vinovăție, a îndatoririlor de serviciu atrage răspunderea disciplinară, contravențională, civilă sau penală*, după caz, evidențiindu-se astfel *formele răspunderii juridice a funcționarilor publici* în contextul actual. Aşadar, răspunderea juridică „intervine pe tărâmul răului înfăptuit", adică în urma înfăptuirii unei abateri. Specific abaterilor săvârşite de funcționarii publici este faptul că ele pot interveni în timpul exercitării funcției, în legătură cu exercitarea acesteia sau, pur şi simplu, prin abaterea de la anumite norme care nu au legătură directă, nemijlocită cu funcția, dar care pun sub semnul întrebării prestigiul funcționarului public[3].

Pentru faptele săvârşite prin care se încalcă prevederile normelor stabilite de autoritățile recunoscute, sunt sancțiuni cuprinse în lege, ca formă a normelor adoptate de Parlament, şi în celelalte acte normative adoptate sau emise în baza legii (hotărâri ale Guvernului, ordine ale miniştrilor, decizii ale autorităților, regulamente etc.).

Răspunderea derivă din sancțiunea pe care legiuitorul o prevede în conținutul normei. Răspunderea şi sancțiunea apar ca două fețe ale aceluiaşi mecanism social[4]. În timp ce răspunderea apare ca fiind *prioritar normativă*, urmărind menținerea – prin conservare – a sistemului social, responsabilitatea este *de ordin valoric* şi apare tocmai acolo unde răspunderea încetează, exprimând voința liberă, cerințele pe care individul le formulează față de societate[5]. Pentru ca răspunderea juridică, în oricare dintre formele sale, să se declanşeze, este nevoie de existența cumulativă a unor *condiții*[6]:

– *conduita ilicită*, prin care se înțelege un comportament – acțiune sau inacțiune – care nesocoteşte o prevedere legală;

– *vinovăția*, care este atitudinea psihică a celui care comite o faptă ilicită față de fapta sa şi față de consecințele acesteia;

– *legătura cauzală* între faptă şi rezultat.

4.2. Răspunderea disciplinară

Statutul funcționarilor publici defineşte răspunderea disciplinară prin raportare la îndatoririle corespunzătoare funcției şi la normele de conduită profesională şi civică, astfel: *încălcarea de către funcționarii publici a îndatoririlor corespunzătoare funcției publice pe care o dețin şi a normelor de conduită profesională şi civică prevăzute de lege constituie abatere disciplinară şi atrage răspunderea disciplinară a acestora*[7].

4.2.1. Abaterile disciplinare

Răspunderea disciplinară intervine în cazul în care funcționarul public săvârşeşte anumite fapte calificate drept abateri disciplinare, legea enumerând la art. 77 alin. (2) următoarele:

a) întârzierea sistematică în efectuarea lucrărilor;

b) neglijența repetată în rezolvarea lucrărilor;

[1] A se vedea P. Negulescu, *op. cit.*, p. 575-582; E.D. Tarangul, *op. cit.*, p. 278-304.
[2] A se vedea art. 75.
[3] A. Iorgovan, *op. cit.*, vol. I, p. 638.
[4] N. Popa, *op. cit.*, p. 234 şi urm.
[5] A se vedea E. Preda, *op. cit.*, p. 237.
[6] N. Popa, *op. cit.*, p. 237-239.
[7] A se vedea art. 77 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

c) absențe nemotivate de la serviciu;

d) nerespectarea în mod repetat a programului de lucru;

e) intervențiile sau stăruințele pentru soluționarea unor cereri în afara cadrului legal;

f) nerespectarea secretului profesional sau a confidențialității lucrărilor cu acest caracter;

g) manifestări care aduc atingere prestigiului autorității sau instituției publice în care își desfășoară activitatea;

h) desfășurarea în timpul programului de lucru a unor activități cu caracter politic;

i) refuzul de a îndeplini atribuțiile de serviciu;

j) încălcarea prevederilor legale referitoare la îndatoriri, incompatibilități, conflicte de interese și interdicții stabilite prin lege pentru funcționarii publici;

k) alte fapte prevăzute ca abateri disciplinare în actele normative din domeniul funcției publice și funcționarilor publici.

Aceste abateri se referă la nerespectarea programului de lucru, la modul defectuos de îndeplinire a atribuțiilor, la comportamentul funcționarului public, la încălcarea unor obligații specifice funcționarilor publici etc.[1]

Menționarea faptelor ce se constituie în abateri disciplinare este un pas înainte față de alte reglementări, aducând mai multă siguranță în aplicarea legii, dar unele sunt definite sumar, iar altele ridică unele probleme, în ambele situații putând să apară greutăți în înțelegerea și aplicarea lor concretă[2] (a se vedea exprimări ca „întârziere sistematică", „absențe nemotivate", „neglijență repetată", „secret profesional" etc.).

Răspunderea disciplinară este caracterizată prin trăsături generale și trăsături specifice.

Trăsăturile generale se întâlnesc atât la răspunderea disciplinară în cazul salariaților cu contracte de muncă (în baza Codului muncii), cât și la răspunderea disciplinară în cazul funcționarilor publici: *are caracter personal* (raportul de muncă, respectiv raportul de serviciu este individual și fiecare răspunde pentru faptele sale); este o *răspundere independentă* de toate celelalte forme ale răspunderii juridice[3].

Trăsăturile specifice: este *o răspundere de drept public*; intervine numai *în cazul săvârșirii unei abateri disciplinare* calificate ca atare prin norme ale dreptului public; *subiectul activ* este un *funcționar public*, iar *subiectul pasiv* este *autoritatea sau instituția publică* la care acesta este încadrat, efectele abaterii resimțindu-se, de regulă, numai în interiorul autorității sau instituției publice; *procedura* de constatare, aplicare și contestare a sancțiunilor disciplinare este supusă unor *norme speciale*; abaterile și sancțiunile disciplinare sunt prevăzute prin *norme cu putere de lege*[4].

Pentru ca o faptă săvârșită de un funcționar public să intre în sfera răspunderii disciplinare, trebuie să îndeplinească unele *condiții*[5]:

– să fie o faptă ilicită care privește relațiile sociale, ordinea și disciplina serviciului public îndeplinit prin funcția respectivă, faptă săvârșită cu prilejul exercitării sau în legătură cu atribuțiile de serviciu;

– fapta să aibă drept consecință perturbarea desfășurării normale a activității publice (împiedică derularea activității, afectează calitatea activității, afectează eficiența serviciului public etc.);

– între faptă și rezultatul perturbator să existe un raport de cauzalitate (săvârșirea ei a dereglat bunul mers al serviciului public);

– să existe un autor al faptei ilicite, un subiect al răspunderii disciplinare (care să fie un funcționar public);

---

[1] V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 535.

[2] A se vedea M. Preda, *op. cit.*, p. 136.

[3] A se vedea Al. Țiclea, *Răspunderea disciplinară. Teorie și jurisprudență*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 27 și urm.

[4] M. Preda, *op. cit.*, p. 135; în termeni apropiați, Al. Țiclea, *op. cit.*, p. 28.

[5] I. Santai, *op. cit.*, p. 213-215.

– să existe vinovăția autorului răspunderii (sub formă de intenție sau culpă);
– autorul faptei să nu fie exonerat de răspundere în baza prevederilor legale.

Exprimat într-un mod concentrat, abaterea disciplinară este o faptă concretă, care trebuie analizată sub toate elementele ce îi constituie conținutul: subiect, obiect, latură obiectivă, latură subiectivă, sancțiune, iar normele juridice care o definesc trebuie să determine, cu rigoarea necesară, toate aceste elemente[1].

Dacă fapta săvârşită de un angajat sau un funcționar public este calificată atât „o abatere disciplinară, în înțelesul Codului muncii sau al altui act normativ (cum ar fi Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici – *n.a.*), o faptă cauzatoare de prejudicii, cât şi o infracțiune sau o contravenție, potrivit legislației penale sau celei contravenționale"[2], atunci avem de-a face cu ceea ce se numeşte *cumulul răspunderii disciplinare cu alte forme ale răspunderii juridice*.

4.2.2. Sancțiunile disciplinare

Legea nr. 188/1999 prevede cinci sancțiuni aplicabile pentru abaterile disciplinare[3]:
a) mustrare scrisă;
b) diminuarea drepturilor salariale cu 5-20% pe o perioadă de până la 3 luni;
c) suspendarea dreptului de avansare în gradele de salarizare sau, după caz, de promovare în funcția publică pe o perioadă de la 1 la 3 ani;
d) retrogradarea în funcția publică pe o perioadă de până la un an;
e) destituirea din funcția publică.

Se înțelege că limitarea prin lege doar la aceste cinci sancțiuni are drept consecință că în practică nu se pot stabili şi aplica altele în afara acestora.

De asemenea, sancțiunile disciplinare prevăzute a se aplica funcționarilor publici *sunt stabilite numai prin normă cu putere de lege*; *nu sunt stabilite pentru fiecare abatere disciplinară* în parte; *sunt instituite într-un sistem ierarhic relativ*, putându-se aplica o sancțiune mai severă, chiar dacă, în prealabil, nu s-a aplicat alta mai uşoară; *au caracter personal*, în sensul că se aplică funcționarului public care a săvârşit abaterea disciplinară, şi nu întregului colectiv; *se aplică printr-un act administrativ de autoritate cu caracter individual*; *nu pot fi*, în principiu, *aplicate de o autoritate din exterior*[4].

Doctrina actuală[5] a stabilit diverse *criterii de clasificare* a sancțiunilor, dintre care menționăm:

– *criteriul categoriei de personal la care se aplică sancțiunea*, după care se identifică *sancțiuni generale* (cum sunt cele prevăzute de Statutul funcționarilor publici sau de Codul muncii – pentru angajații cu contract de muncă) şi *sancțiuni speciale* (cum sunt cele prevăzute în statute speciale, de exemplu, statutul funcționarilor parlamentari, statutul polițiştilor, statutul magistraților etc.);

– *criteriul efectelor produse*, după care sunt *sancțiuni nepecuniare* sau *precumpănitor morale* (mustrare scrisă), *sancțiuni patrimoniale* (diminuarea drepturilor salariale) şi *sancțiuni mixte* (cum ar fi destituirea).

Selectarea şi aplicarea unei sancțiuni se fac în conformitate cu prevederile legale[6], care au la bază *principiul individualizării sancțiunii disciplinare*. Pentru individualizarea sancțiunii trebuie analizate:

– cauzele şi gravitatea abaterii disciplinare;

---

[1] M. Preda, *op. cit.*, p. 133. Pentru mai multe detalii, a se vedea şi Al. Țiclea, *op. cit.*, p. 37-45.
[2] A se vedea Al. Țiclea, *op. cit.*, p. 29.
[3] A se vedea art. 77 alin. (3).
[4] M. Preda, *op. cit.*, p. 136 şi urm.
[5] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 218; Al. Țiclea, *op. cit.*, p. 159 şi urm.
[6] A se vedea art. 77 alin. (4) din Legea nr. 188/1999.

– împrejurările în care a fost săvârşită fapta;
– gradul de vinovăție a funcționarului public;
– consecințele abaterii;
– comportarea generală a funcționarului public în timpul serviciului;
– existența unor antecedente disciplinare (alte sancțiuni disciplinare care nu au fost radiate în conformitate cu legea), ele devenind, după caz, circumstanțe atenuante sau agravante.

4.2.3. Procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare

Deşi Legea nr. 188/1999 nu cuprinde explicit o procedură, prevederile de la art. 77-80, cele din hotărârea privind normele de organizare şi funcționare a comisiilor de disciplină[1] şi opiniile din literatura de specialitate[2] permit conturarea unei astfel de proceduri aplicabile pentru toate sancțiunile disciplinare, care poate fi adaptată şi pentru cea mai uşoară sancțiune – mustrarea scrisă.

Etapele procedurale pot fi următoarele:
a) sesizarea comisiei de disciplină cu privire la o abatere disciplinară;
b) cercetarea prealabilă a abaterii disciplinare;
c) formularea unei propuneri de sancționare;
d) aplicarea sancțiunii disciplinare;
e) executarea deciziei de sancționare;
f) după caz, contestarea sancțiunii disciplinare.

Referitor la mustrarea scrisă, procedura ar fi mai scurtă, etapele putând fi formulate astfel:
a) sesizarea comisiei de disciplină cu privire la o abatere disciplinară;
b) formularea unei propuneri de sancționare din partea şefului ierarhic al funcționarului public în cauză;
c) aplicarea sancțiunii disciplinare;
d) după caz, contestarea sancțiunii disciplinare.

Un aspect de fond: pentru declanşarea răspunderii disciplinare, trebuie să fi fost săvârşită acea faptă numită *abatere disciplinară*.

Modul de constituire, organizare şi funcționare a *comisiilor de disciplină*, precum şi componența, atribuțiile, modul de sesizare şi procedura de lucru ale acestora sunt stabilite în H.G. nr. 1344/2007. Astfel, comisiile de disciplină pentru funcționarii publici de execuție şi de conducere sunt constituite din 3 membri titulari[3], funcționari publici definitivi numiți în funcția publică pe perioadă nedeterminată (doi desemnați de conducătorul autorității sau instituției publice, iar al treilea este desemnat, după caz, de organizația sindicală ori de majoritatea funcționarilor publici din cadrul autorității sau instituției publice prin vot secret). Prin comparație cu acestea, comisia de disciplină pentru înalții funcționari publici este compusă din 5 înalți funcționari publici, numiți prin decizia primului-ministru, la propunerea ministrului de resort (actualmente ministrul dezvoltării regionale şi administrației publice).

Prin excepție de la aceste prevederi, pentru analiza abaterilor disciplinare săvârşite de secretarii unităților administrativ-teritoriale se constituie câte o comisie de disciplină la nivel județean, respectiv la nivelul municipiului Bucureşti, iar pentru faptele secretarilor

[1] A se vedea Capitolul III „Procedura disciplinară" din H.G. nr. 1344/2007 privind normele de organizare şi funcționare a comisiilor de disciplină (M. Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007), cu modificările şi completările ulterioare.
[2] A se vedea V. Vedinaş, *op. cit.*, 2009, p. 299 şi urm.: „Doctrina nu este unanimă în ceea ce priveşte identificarea etapelor procedurale pe care le presupune intervenția răspunderii disciplinare".
[3] A se vedea art. 4 din H.G. nr. 1344/2007.

județelor şi ale secretarului municipiului Bucureşti se constituie o comisie de disciplină la nivel național.

Sesizarea comisiei de disciplină poate fi făcută de orice persoană (fizică sau juridică), dacă aceasta se consideră vătămată de fapta unui funcționar public. Sesizarea trebuie făcută în scris şi va cuprinde un minim de date pentru identificarea persoanei care o face, dar şi a funcționarului public a cărui faptă este sesizată (sau alte elemente de identificare a funcționarului public în cauză); descrierea faptei respective şi prezentarea dovezilor pe care se sprijină sesizarea; data, semnătura.

Cercetarea prealabilă a abaterii disciplinare este încredințată comisiei de disciplină care, prin lege, are competența de a analiza faptele funcționarilor publici sesizate ca abateri disciplinare şi de a propune modul de soluționare, prin individualizarea sancțiunii disciplinare aplicabile sau clasarea sesizării, după caz. Orice comisie de disciplină îşi desfăşoară activitatea întotdeauna numai în baza unei sesizări, în limitele şi raportat la obiectul acesteia şi cu respectarea următoarelor *principii*[1]:

a) prezumția de nevinovăție, conform căruia funcționarul public este considerat nevinovat pentru fapta sesizată ca abatere disciplinară comisiei de disciplină atât timp cât vinovăția sa nu a fost dovedită;

b) garantarea dreptului la apărare, conform căruia funcționarul public are dreptul de a fi audiat, de a prezenta dovezi în apărarea sa şi de a fi asistat sau reprezentat pe parcursul procedurii de cercetare administrativă;

c) contradictorialitatea, conform căruia comisia de disciplină are obligația de a asigura persoanelor aflate pe poziții divergente posibilitatea de a se exprima cu privire la orice act sau fapt care are legătură cu abaterea disciplinară pentru care a fost sesizată comisia de disciplină;

d) proporționalitatea, conform căruia trebuie respectat un raport corect între gravitatea abaterii disciplinare, circumstanțele săvârşirii acesteia şi sancțiunea disciplinară propusă să fie aplicată;

e) legalitatea sancțiunii, conform căruia comisia de disciplină nu poate propune decât sancțiunile disciplinare prevăzute de lege;

f) unicitatea sancțiunii, conform căruia pentru o abatere disciplinară nu se poate aplica decât o singură sancțiune disciplinară;

g) celeritatea procedurii, conform căruia comisia de disciplină are obligația de a proceda fără întârziere la soluționarea cauzei, cu respectarea drepturilor persoanelor implicate şi a procedurilor prevăzute de lege şi de prezenta hotărâre;

h) obligativitatea opiniei, conform căruia fiecare membru al comisiei de disciplină are obligația de a se pronunța pentru fiecare sesizare aflată pe rolul comisiei de disciplină.

Cercetarea prealabilă presupune:

– audierea persoanei care a formulat sesizarea;

– audierea funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată ca abatere disciplinară;

– audierea altor persoane care pot aduce informații suplimentare despre fapta funcționarului public, informații utile în soluționarea cazului analizat;

– administrarea probelor aduse de părți, precum şi, dacă este cazul, a celor solicitate de comisia de disciplină;

– verificarea tuturor documentelor şi a declarațiilor date de părți;

– dezbaterea cazului în comisie. La dezbatere, membrii comisiei de disciplină folosesc procesele-verbale de la audieri şi de la şedințe, probele administrate şi, după caz, raportul persoanelor desemnate să efectueze cercetarea administrativă în cazul analizat[2].

Formularea propunerii de sancționare se face în cadrul raportului cu privire la sesizarea în cauză, document care trebuie să cuprindă, printre altele, elementele de identificare

[1] A se vedea art. 19 alin. (1) din H.G. nr. 1344/2007.

[2] A se vedea art. 46 din H.G. nr. 1344/2007.

a funcționarului public a cărui faptă a fost analizată ca abatere disciplinară, prezentarea pe scurt a faptei sesizate și a circumstanțelor în care a fost săvârșită; probele administrate; propunerea privind sancțiunea disciplinară aplicabilă sau, după caz, propunerea de clasare a sesizării; motivarea propunerii etc. La propunerea sancțiunii aplicabile se va ține seama de individualizarea acesteia, în baza tuturor circumstanțelor și probelor administrate.

Un caz de excepție este situația în care *fapta analizată poate fi considerată infracțiune*, motiv pentru care comisia de disciplină va propune conducătorului autorității sau instituției publice în care activează funcționarul public anunțarea organelor competente (organe de cercetare penală).

Raportul comisiei de disciplină se aduce la cunoștința persoanei care are competența legală de aplicare a sancțiunii disciplinare, persoanei care a formulat sesizarea și funcționarului public a cărui faptă a fost sesizată.

Aplicarea sancțiunii disciplinare se face de persoana care are competența legală. Aceasta poate aplica o altă sancțiune decât cea propusă de comisia de disciplină (o sancțiune mai ușoară decât cea prevăzută în raport, pe principiul „cine poate mai mult poate și mai puțin"), dar are obligația de a motiva această decizie. Actul administrativ de sancționare va cuprinde o serie de date specifice (descrierea faptei, temeiul legal al sancțiunii, motivația aplicării altei sancțiuni, termenul în care se poate face contestație etc.)[1]. Respectivul act de sancționare se va transmite compartimentului cu atribuții în domeniul resurselor umane din cadrul autorității/instituției publice, comisiei de disciplină, funcționarului public în cauză și persoanei care a formulat sesizarea.

Este de precizat că, în situația în care, la data sesizării abaterii disciplinare, funcționarul public este transferat la altă autoritate sau instituție publică, competența de efectuare a cercetării disciplinare aparține comisiei de disciplină din cadrul autorității publice unde era numit funcționarul public la data săvârșirii abaterii disciplinare sau, în cazul funcționarului public numit prin act administrativ al autorității sau instituției publice superioare, comisiei de disciplină din cadrul autorității sau instituției publice ierarhic superioare care ar fi desfășurat cercetarea disciplinară dacă nu ar fi intervenit transferul funcționarului public[2].

Contestarea sancțiunii disciplinare[3] se va face, în condițiile legii, la instanța de contencios administrativ competentă, dacă funcționarul public este nemulțumit de sancțiunea disciplinară aplicată. El poate solicita anularea sau modificarea, după caz, a ordinului sau dispoziției de sancționare.

Alte aspecte care privesc sancțiunea disciplinară, precum: incompatibilități ale celor propuși să facă parte din comisiile de disciplină, termenele[4] și condițiile în care trebuie parcursă fiecare etapă în parte, termenele de aplicare a sancțiunilor dispuse, măsuri ce pot fi dispuse pe perioada cercetării administrative (care privesc funcționarul public ale cărui fapte sunt cercetate), autoritatea care are competența să aplice sancțiunea, înre-

[1] A se vedea art. 50 alin. (3) din H.G. nr. 1344/2007.

[2] A. Trăilescu, *Unele considerații privind cercetarea disciplinară a funcționarilor publici*, în Analele Universității de Vest, Timișoara, Seria Drept, nr. 2/2014, p. 71.

[3] A se vedea art. 51 din H.G. nr. 1344/2007.

[4] În literatura de specialitate s-au făcut și propuneri interesante cu privire la astfel de termene, opinii pe care am considerat util să le expunem. Astfel, s-a opinat că, *de lege ferenda*, se impune abrogarea lit. a) de la alin. (2) al art. 29 din H.G. nr. 1344/2007, urmând ca termenul de 1 an și 6 luni prevăzut de art. 28 alin. (2) din H.G. nr. 1344/2007 (pentru sesizarea comisiei de disciplină) să aibă natura unui termen de recomandare. Pentru a asigura însă un timp suficient comisiei de disciplină pentru efectuarea cercetării disciplinare în condiții de legalitate, s-a apreciat că s-ar impune și reformularea art. 77 alin. (5) din Legea nr. 188/1999, sens în care s-a propus următorul conținut al acestui articol de lege: „Sancțiunile disciplinare pot fi aplicate în termen de cel mult 1 an de la data sesizării comisiei de disciplină, sub condiția ca sesizarea să fie depusă în termen de cel mult 2 ani de la data săvârșirii abaterii disciplinare". A se vedea, în acest sens, A. Trăilescu, *op. cit.*, 2014, p. 73.

gistrarea sancțiunilor în cazierul administrativ, modalitatea şi termenele de radiere de drept a sancțiunilor disciplinare aplicate etc., sunt cuprinse în Legea nr. 188/1999 şi în H.G. nr. 1344/2007.

4.2.4. Câteva aspecte privind radierea de drept a sancțiunilor disciplinare

Atât dreptul comun al muncii [art. 248 alin. (3) C. muncii], cât şi Statutul funcționarilor publici (art. 82) prevăd radierea de drept a sancțiunilor disciplinare aplicate salariatului, respectiv funcționarului public.

Sensul general cunoscut pentru termenul *radiere* este acela de *ştergere*, iar în domeniul juridic reprezintă *ştergerea dintr-un registru a inscripției privitoare la anumite acte sau drepturi*[1]. În dreptul administrativ, *radierea unei sancțiuni disciplinare reprezintă ştergerea sancțiunilor disciplinare ale unui funcționar public din cazierul administrativ al acestuia*[2].

Radierea unei sancțiuni disciplinare se face *numai după un anumit termen*[3] (de exemplu, 6 luni de la aplicarea mustrării scrise, 7 ani de la destituire etc.), perioadă în care cel sancționat trebuie să privească sancțiunea primită nu ca pe o pedeapsă, ci ca pe o formă educativă. La finalul perioadei se consideră că scopul sancțiunii a fost îndeplinit, urmarea firească a radierii fiind că, din acel moment, funcționarul public este recuperat moral şi nu mai poartă pecetea acelei sancțiuni, ştergerea având „rol asemănător reabilitării penale, pentru că ea îndeplineşte o funcție educativă, de recuperare morală a persoanelor care au nesocotit dispozițiile legale"[4]. În acest sens, la art. 169 alin. (1) C. pen. se arată că „Reabilitarea face să înceteze decăderile şi interdicțiile, precum şi incapacitățile care rezultă din condamnare".

Radierea nu înseamnă anularea consecințelor actului de sancționare, ci *are efecte numai pentru viitor*, în sensul că funcționarul public reintră în toate drepturile prevăzute de lege. Ea se efectuează printr-un act administrativ al conducătorului autorității sau instituției publice în care activează funcționarul public sancționat.

4.3. Răspunderea contravențională

La modul general, contravenția este văzută ca „încălcarea dispozițiilor unei legi, a unui regulament etc. care, având un grad redus de pericol social, este sancționată cu o pedeapsă mai uşoară"[5]. Potrivit legii, contravenția reprezintă „fapta săvârşită cu vinovăție, stabilită şi sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, oraşului, municipiului sau al sectorului municipiului Bucureşti, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului Bucureşti"[6].

În activitatea funcționarilor publici, răspunderea contravențională se angajează în cazul în care aceştia au săvârşit o contravenție în timpul şi în legătură cu sarcinile de serviciu[7].

Aspecte specifice abaterilor şi răspunderii contravenționale ale funcționarului public:

– abaterile care se constituie în contravenții au un grad de pericol social mai ridicat decât al abaterilor disciplinare, ele având efecte şi asupra societății, dar mai redus decât gradul de pericol al faptelor considerate infracțiuni şi supuse legii penale. Din această

[1] *DEX 1975*, p. 768.
[2] V. Vedinaş, T.N. Godeanu, E. Constantinescu, *op. cit.*, p. 114.
[3] A se vedea art. 82 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.
[4] Al. Țiclea, *op. cit.*, p. 549.
[5] *DEX 1975*, p. 193.
[6] O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (M. Of. nr. 410 din 25 iulie 2001), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 180/2002 (M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002), cu modificările şi completările ulterioare.
[7] A se vedea art. 83 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

cauză, reglementarea contravențiilor nu este lăsată la aprecierea statutelor, ci se face prin lege[1];

– faptele săvârșite trebuie să nu fie calificate drept abateri disciplinare, dar să nu fie nici infracțiuni recunoscute de legea penală;

– spre deosebire de abaterile disciplinare, Statutul funcționarilor publici nu cuprinde explicit abateri care se constituie în contravenții. Dar acesta trimite la reglementările în vigoare aplicabile domeniului care descriu astfel de fapte ilicite numite contravenții și care prevăd, de regulă, și sancțiunile aferente lor;

– răspunderea contravențională are ca temei și se declanșează din momentul săvârșirii unei fapte, în timpul și în legătură cu sarcinile de serviciu, încadrate drept contravenție de o anumită reglementare;

– sancțiunile aplicabile sunt cele prevăzute de reglementările dedicate acestei materii (de exemplu, O.G. nr. 2/2001) sau de alte reglementări pentru diverse domenii de activitate (cum ar fi: securitatea și sănătatea în muncă; prevenirea și apărarea împotriva incendiilor; disciplina financiară și de gestiune; paza și protecția bunurilor și a persoanelor etc.), sancțiuni care se aplică oricărui cetățean sau angajat;

– în toate situațiile, răspunderea contravențională a funcționarilor publici derivă din reglementările care prevăd astfel de răspunderi, și nu din raportul juridic în care se găsesc cu autoritatea sau instituția publică în care își desfășoară activitatea.

Sancțiunile contravenționale prevăzute de reglementarea generală în materie[2] sunt:

a) sancțiuni principale (avertismentul; amenda contravențională; prestarea unei activități în folosul comunității);

b) sancțiuni complementare (confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenții; suspendarea sau anularea, după caz, a avizului, acordului sau a autorizației de exercitare a unei activități; închiderea unității; blocarea contului bancar; suspendarea activității agentului economic; retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv; desființarea lucrărilor și aducerea terenului în starea inițială).

Dintre sancțiunile principale, direct aplicabile funcționarului public ar fi *avertismentul* și *amenda*; unele dintre cele complementare și-ar găsi aplicabilitate mai mult autorităților și instituțiilor publice, în timp ce altele (de exemplu, retragerea licenței sau a avizului pentru anumite operațiuni ori pentru activități de comerț exterior, temporar sau definitiv) sunt neaplicabile în cazul de față.

În acest sens, într-o opinie se arată că, „deși Statutul (Legea nr. 188/1999 – *n.a.*) nu prevede, sancțiunea contravențională care se aplică de regulă funcționarilor publici este amenda. Constatarea contravențiilor și aplicarea amenzii contravenționale se pot face de către organele care exercită controlul administrativ extern de specialitate asupra activității funcționarilor publici, de exemplu: Curtea de Conturi, Inspectoratul de Poliție, Grupul de Pompieri, Poliția Sanitar-Veterinară etc."[3].

Alte aspecte privind sancțiunile contravenționale (alte sancțiuni stabilite prin legi speciale; proporționalitatea sancțiunii cu gravitatea faptei; unicitatea sancțiunii aplicate pentru o contravenție etc.) sunt prevăzute la art. 5 alin. (4)-(7) din O.G. nr. 2/2001.

Între contravenție și abatere disciplinară există diferențe ce decurg din valorile sociale ocrotite, sistemul sancționator și procedura aplicabilă. În primul rând, contravenția aduce atingere unor valori sociale generice, în timp ce abaterea disciplinară lezează doar anumite relații sociale referitoare la disciplina muncii[4], sintagma „disciplina muncii" fiind generică

[1] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 222.

[2] A se vedea art. 5 alin. (1), (2) și (3) din O.G. nr. 2/2001.

[3] A. Trăilescu, *op. cit.*, p. 177.

[4] M.E. Mihăilescu, *Sancțiunile contravenționale. Aspecte de drept material în dreptul românesc și comparat*, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 96.

şi referindu-se atât la angajaţi cu contract de muncă în baza Codului muncii, cât şi la funcţionarii publici care se găsesc în raport de serviciu cu autorităţile sau instituţiile publice.

Aceasta este motivaţia pentru care, atunci când o faptă săvârşită de un funcţionar public, în timpul sau în legătură cu activitatea sa, întruneşte şi caracteristicile abaterii disciplinare, dar şi ale contravenţiei, este necesar să se aplice ambele categorii de sancţiuni provenind din cele două tipuri de răspundere: disciplinară şi contravenţională.

Ca măsură protectoare împotriva unor abuzuri sau erori, Statutul funcţionarilor publici prevede posibilitatea adresării unei *plângeri împotriva procesului-verbal de constatare a contravenţiei şi de aplicare a sancţiunii*[1]. În acest caz, competenţa soluţionării cauzei revine, conform art. 83 alin. (2), judecătoriei în a cărei circumscripţie îşi are sediul autoritatea sau instituţia publică în care este numit funcţionarul public sancţionat. În baza acestui demers se suspendă punerea în executare a sancţiunii contravenţionale până la soluţionarea definitivă a cauzei în instanţele de judecată.

În schimb, acest demers nu exclude aplicarea unei eventuale sancţiuni disciplinare, dacă fapta săvârşită atrage cumulul de răspundere: disciplinară şi contravenţională[2].

Spre deosebire de sancţiunea disciplinară, *sancţiunea contravenţională nu se înscrie în cazierul administrativ* al funcţionarului public, dar poate fi luată în considerare la evaluarea anuală a celui în cauză[3].

4.4. Răspunderea civilă

Statutul funcţionarilor publici prevede şi răspunderea civilă a funcţionarului public. Potrivit art. 84 din Legea nr. 188/1999, această formă de răspundere juridică intervine în următoarele trei situaţii distincte:

a) pentru pagubele produse cu vinovăţie patrimoniului autorităţii sau instituţiei publice în care funcţionează;

b) pentru nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit;

c) pentru daunele plătite de autoritatea sau instituţia publică, în calitate de comitent, unor terţe persoane, în temeiul unei hotărâri judecătoreşti definitive.

Se observă că toate cele trei situaţii se referă la fapte (inclusiv acte întocmite) prin care s-a adus un prejudiciu patrimonial autorităţii sau instituţiei în care activează funcţionarul public ori unor terţe persoane (fizice sau juridice).

Răspunderea civilă este reglementată de noul Cod civil prin *răspunderea delictuală* şi prin *răspunderea contractuală*[4], niciuna dintre cele două feluri de răspunderi nefiind legată de o anume calitate a celui care a săvârşit fapta, altfel spus, acestea au aplicabilitate generală. Regula instituită este că persoana făptuitoare răspunde de toate prejudiciile cauzate şi este obligată să repare fiecare prejudiciu creat.

Pentru primele două situaţii care atrag răspunderea civilă (pagube produse cu vinovăţie patrimoniului autorităţii sau instituţiei publice şi nerestituirea în termenul legal a sumelor ce i s-au acordat necuvenit), legea prevede explicit modul de reparare a pagubelor şi de recuperare a sumelor respective – *prin ordin sau dispoziţie de imputare*[5] emise de conducătorul autorităţii sau instituţiei publice, în termen de 30 de zile de la constatarea pagubei sau, după caz, *prin asumarea unui angajament de plată* din partea funcţionarului public care a săvârşit fapta respectivă.

---

[1] A se vedea art. 83 alin. (2) din Legea nr. 188/1999.

[2] A se vedea Al. Ţiclea, *op. cit.*, p. 34 şi urm.

[3] A se vedea I. Santai, *op. cit.*, p. 223.

[4] A se vedea art. 1349 şi art. 1350 C. civ., în vigoare de la 1 octombrie 2011, în *Noul Cod civil*, ed. a 2-a actualizată (martie 2013), îngrijită şi adnotată de R. Rizoiu, D. Lupaşcu, G. Florescu, E.V. Florescu, A. Popescu, Ed. Rosetti International, Bucureşti, 2013.

[5] A se vedea art. 85 alin. (1) din Legea nr. 188/1999.

Funcționarul public are *dreptul de a contesta actul administrativ respectiv* (ordinul sau dispoziția de plată) la instanța de contencios administrativ, în conformitate cu prevederile Legii nr. 554/2004, iar în cazul în care nu se face o astfel de contestație, atunci actul de plată rămâne definitiv și constituie titlu executoriu[1].

În privința termenelor, în art. 85 alin. (1) și (3) din Legea nr. 188/1999 se precizează:

– constatarea pagubei, implicit emiterea ordinului sau dispoziției de imputare, poate avea loc într-un interval de maxim trei ani de la producerea faptei, după care aceasta se prescrie, descoperirea ei nemaiavând efect juridic asupra făptuitorului;

– ordinul sau dispoziția de imputare trebuie emise în maxim 30 de zile de la constatarea pagubei, dar, evident, nu mai târziu de trei ani de la data săvârșirii faptei.

Recuperarea unui prejudiciu cauzat de daunele plătite de autoritatea sau instituția publică, în calitate de comitent, unor terțe persoane (fizice sau juridice) se poate face *numai în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive*[2]. Se observă că, de data aceasta, spre deosebire de celelalte două situații care atrag răspunderea civilă, nu mai pot fi folosite ordinul sau dispoziția de imputare emise de conducătorul autorității sau instituției publice. Legea prevede ca autoritatea sau instituția publică să se constituie parte civilă împotriva funcționarului public, așa încât repararea pagubei se va face numai în baza unei hotărâri definitive a unei instanțe judecătorești. De data aceasta, nu mai intervin termenele menționate mai sus.

Intervenția acestei forme de răspundere juridică – răspunderea civilă – este condiționată de îndeplinirea simultană a următoarelor *condiții*[3]:

– persoana care a produs prejudiciul este un funcționar public (acesta are implicit calitatea de *prepus*, întrucât el este reprezentantul autorității sau instituției publice);

– fapta a fost săvârșită în legătură cu activitatea sa, cu atribuțiile care îi revin;

– consecințele faptei sale să fie un prejudiciu adus autorității sau instituției publice ori unei terțe persoane;

– să existe o legătură de cauzalitate între fapta personală și ilicită a funcționarului public și prejudiciul discutat;

– să existe și să fie dovedită vinovăția funcționarului public în raport cu prejudiciul discutat.

În legătură cu natura pagubelor produse de funcționarul public, se observă că legea pune în discuție pagubele aduse patrimoniului, similar cu răspunderea stabilită pentru angajații cu contract de muncă: „Salariații răspund patrimonial, în temeiul normelor și principiilor răspunderii civile contractuale, pentru pagubele materiale produse angajatorului din vina și în legătură cu munca lor"[4].

Deși Statutul funcționarilor publici nu cuprinde nicio prevedere referitoare la *exonerarea de răspundere*, dispozițiile art. 117 permit a se apela și la prevederile legislației muncii, precum și la reglementările de drept comun civile[5]. Din aceste considerente, și în cazul funcționarilor publici se vor putea aplica prevederile din legislația civilă referitoare la exonerarea de răspundere civilă și din legislația din domeniul muncii, respectiv Codul muncii. Ca atare, așa cum „Salariații nu răspund de pagubele provocate de forța majoră sau de alte cauze neprevăzute și care nu puteau fi înlăturate și nici de pagubele care se încadrează în riscul normal al serviciului"[6], tot așa funcționarul public nu va fi tras la răspundere pentru prejudicii cauzate în condițiile menționate la art. 254 alin. (2) C. muncii.

---

[1] A se vedea art. 85 alin. (2) și (2^1) din Legea nr. 188/1999.

[2] A se vedea art. 84 lit. c) din Legea nr. 188/1999.

[3] A se vedea V. Vedinaș, *op. cit.*, 2009, p. 316.

[4] A se vedea art. 254 alin. (1) C. muncii.

[5] A se vedea art. 117 din Legea nr. 188/1999: „Dispozițiile prezentei legi se completează cu prevederile legislației muncii, precum și cu reglementările de drept comun civile, administrative sau penale, după caz, în măsura în care nu contravin legislației specifice funcției publice".

[6] A se vedea art. 254 alin. (2) C. muncii.

4.5. Răspunderea penală

Pentru infracțiunile săvârşite în timpul serviciului sau în legătură cu atribuțiile funcției publice pe care o ocupă, funcționarul public răspunde potrivit legii penale, în primul rând a noului Cod penal şi a noului Cod de procedură penală[1].

Răspunderea penală nu este definită de Codul penal român, dar se menționează în mod expres că „Infracțiunea este singurul temei al răspunderii penale" [art. 15 alin. (2)], în timp ce Codul de procedură penală statuează faptul că „Acțiunea penală are ca obiect tragerea la răspundere penală a persoanelor care au săvârşit infracțiuni" [art. 14 alin. (1)][2].

În noul Cod penal este prevăzut un titlu întreg, Titlul V „Infracțiuni de corupție şi de serviciu", care cuprinde două capitole distincte: Capitolul I „*Infracțiuni de corupție*" şi Capitolul II „*Infracțiuni de serviciu*".

Dintre infracțiunile de corupție (art. 289-294), menționăm: luarea şi darea de mită, traficul/cumpărarea de influență etc., iar dintre cele de serviciu (art. 295-309): delapidarea, purtarea abuzivă, abuzul în serviciu, neglijența în serviciu, conflictul de interese, divulgarea informațiilor cu caracter secret, neglijența în păstrarea informațiilor, deturnarea de fonduri etc.

Statutul funcționarilor publici menționează la art. 86 alin. (2) corelat cu art. 54 lit. h) infracțiunile pentru care un funcționar public poate fi trimis în judecată: infracțiuni contra umanității; contra statului sau contra autorității; de corupție sau de serviciu; care împiedică înfăptuirea justiției; de fals ori infracțiuni săvârşite cu intenție, care l-ar face incompatibil cu exercitarea funcției publice, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea. În aceste cazuri intervine obligatoriu *suspendarea* respectivului funcționar public din funcția publică pe care o deține. Dacă funcționarul public este condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru o faptă pentru care s-a aplicat suspendarea, atunci intervine *încetarea* raportului de serviciu.

Prin comparație, se înțelege că pentru celelalte infracțiuni nemenționate la art. 86 alin. (2) se va aplica răspunderea penală de drept comun şi orice condamnare (privare de libertate), stabilită printr-o hotărâre judecătorească definitivă, va conduce la încetarea raportului de serviciu[3].

De asemenea, în analiza răspunderii penale trebuie avut în vedere că, prin prisma legii penale[4], *funcționarul public este o noțiune mai cuprinzătoare* decât cea din art. 2 alin. (2) din Legea nr. 188/1999 (persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică), întrucât:

a) este persoana care, cu titlu permanent sau temporar, cu sau fără o remunerație:

– exercită atribuții şi responsabilități, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor puterii legislative, executive sau judecătoreşti;

– exercită o funcție de demnitate publică sau o funcție publică de orice natură;

– exercită, singură sau împreună cu alte persoane, în cadrul unei regii autonome, al altui operator economic sau al unei persoane juridice cu capital integral sau majoritar de stat, atribuții legate de realizarea obiectului de activitate al acesteia;

b) de asemenea, este considerată funcționar public, în sensul legii penale[5], persoana care exercită un serviciu de interes public pentru care a fost învestită de autoritățile publice

---

[1] A se vedea *Noul Cod penal şi Noul Cod de procedură penală*, ed. a 6-a, îngrijită şi adnotată de T. Toader, Ed. Hamangiu, Bucureşti, actualizată ianuarie 2016.

[2] C.M. Mihalache, *Răspunderea penală a funcționarului public*, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2011, p. 1-173.

[3] A se vedea art. 98 alin. (1) lit. f) din Legea nr. 188/1999.

[4] A se vedea art. 175 C. pen.

[5] Conform Deciziei nr. 2/2014 a Curții Constituționale (M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014), unele dintre persoanele care exercită profesii liberale sunt considerate „funcționari publici" în condițiile art. 175 alin. (2) C. pen., *atunci când, deşi funcționează în baza unei legi speciale şi nu sunt finanțate de la bugetul de stat, exercită un serviciu de interes public şi sunt supuse controlului sau supravegherii unei autorități publice.*

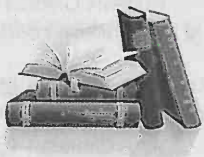
sau care este supusă controlului ori supravegherii acestora cu privire la îndeplinirea respectivului serviciu public.

Statutul funcționarilor publici[1] aduce trei precizări importante:

– încetarea suspendării din funcția publică dacă s-a dispus clasarea sau renunțarea la urmărirea penală ori achitarea sau renunțarea la aplicarea pedepsei ori amânarea aplicării pedepsei, precum și în cazul încetării procesului penal. În astfel de cazuri, funcționarul public respectiv își va relua activitatea în funcția publică deținută anterior și îi vor fi achitate drepturile salariale aferente perioadei de suspendare;

– dacă nu sunt întrunite condițiile pentru angajarea răspunderii penale, iar fapta poate fi considerată abatere disciplinară, va fi sesizată comisia de disciplină competentă;

– de la momentul punerii în mișcare a acțiunii penale, dacă funcționarul public poate influența cercetarea, este obligatorie mutarea temporară a acestuia în cadrul altui compartiment sau altei structuri fără personalitate juridică a autorității ori instituției publice.



Repere bibliografice

I. Tratate, cursuri, monografii

Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014;

Dumitru Brezoianu, *Drept administrativ român*, Ed. All Beck, București, 2004;

Florin Coman-Kund, Liviu Coman-Kund, *Drept administrativ. Sinteze teoretice și exerciții practice*, Ed. Universul Juridic, București, 2013;

Ion Corbeanu, *Drept administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2010;

Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005;

Corneliu Manda, *Drept administrativ. Tratat elementar*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2007;

Olivian Măstăcan, *Răspunderea penală a funcționarului public*, ed. a 4-a, Ed. Universul Juridic, București, 2011;

Carmen Mariana Mihalache, *Răspunderea penală a funcționarului public*, Ed. Hamangiu, București, 2011;

Mihai T. Oroveanu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Cerma, București, 1998;

Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, *Principii generale*, ed. a 4-a, Institutul de Arte Grafice „E. Marvan", București, 1934;

Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, Ed. Hamangiu, București, 2009;

Eugen Popa, *Mari instituții ale dreptului administrativ. Curs universitar*, Ed. Lumina Lex, București, 2002;

Mircea Preda, *Drept administrativ. Partea generală*, ed. a 4-a, Ed. Lumina Lex, București, 2006;

Valentin I. Prisacaru, *Tratat de drept administrativ român. Partea generală*, ed. a 3-a, Ed. Lumina Lex, București, 2002;

Antonio Sandu, *Etică și deontologie profesională*, Ed. Lumen, Iași, 2012;

Ioan Santai, *Drept administrativ și știința administrației*, vol. I, Ed. Alma Mater, Sibiu, 2009;

Ion Popescu Slăniceanu, *Teoria funcției publice*, Ed. Evrika, Brăila, 1999;

Erast Diti Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944;

Anibal Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Institutul de Arte Grafice „Eminescu", București, 1929;

[1] A se vedea art. 86 alin. (3)-(5) din Legea nr. 188/1999.

Tudorel Toader, *Noul Cod penal şi Noul Cod de procedură penală*, ed. a 6-a, Ed. Hamangiu, Bucureşti, 2016;

Anton Trăilescu, *Drept administrativ*, ed. a 4-a, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;

Alexandru Ţiclea, *Răspunderea disciplinară. Teorie şi jurisprudenţă*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Alexandru Ţiclea, Laura Georgescu, Ana Cioriciu Ştefănescu, Vlad Barbu, *Dreptul public al muncii*, Ed. Wolters Kluwer, Bucureşti, 2009;

Verginia Vedinaş, *Drept administrativ*, ed. a 8-a, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2014;

Verginia Vedinaş, *Statutul funcţionarilor publici. Legea nr. 188/1999, cu modificările şi completările ulterioare, republicată – comentarii, legislaţie, doctrină, jurisprudenţă*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2009;

Verginia Vedinaş, *Statutul funcţionarului public*, Ed. Nemira, Bucureşti, 1998;

Verginia Vedinaş, Teodor Narcis Godeanu, Emanuel Constantinescu, *Dicţionar de drept public. Drept constituţional şi administrativ*, Ed. C.H. Beck, Bucureşti, 2010;

Eugenia Carmen Verdeş, *Răspunderea juridică. Relaţia dintre răspunderea civilă delictuală şi răspunderea penală*, Ed. Universul Juridic, Bucureşti, 2011.

II. Articole şi studii de specialitate

Ana Cioriciu (Ştefănescu), *Consideraţii privind transferul funcţionarilor publici*, în R.R.D.M. nr. 3/2007;

Alin Trăilescu, *Unele consideraţii privind cercetarea disciplinară a funcţionarilor publici*, în Analele Universităţii de Vest, Timişoara, Seria Drept, nr. 2/2014;

Verginia Vedinaş, *Funcţia publică europeană*, în Revista Transilvană de Ştiinţe Administrative nr. 1(4)/2000.

III. Legislaţie

Constituţia României, republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003, în urma revizuirii în baza Legii nr. 429/2003 (M. Of. nr. 758 din 29 octombrie 2003);

Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcţionarilor publici, republicată (M. Of. nr. 365 din 29 mai 2007);

Legea nr. 215/2001 a administraţiei publice locale, republicată (M. Of. nr. 123 din 20 februarie 2007);

Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informaţiile de interes public (M. Of. nr. 663 din 23 octombrie 2001);

Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată (M. Of. nr. 345 din 18 mai 2011);

Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenţei în exercitarea demnităţilor publice, a funcţiilor publice şi în mediul de afaceri, prevenirea şi sancţionarea corupţiei (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003), Cartea I, Titlul IV – „Conflicte de interese şi regimul incompatibilităţilor în exercitarea demnităţilor publice şi funcţiilor publice";

Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcţionarilor publici, republicată (M. Of. nr. 525 din 2 august 2007);

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, republicată (M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012);

Legea nr. 340/2004 privind prefectul şi instituţia prefectului, republicată (M. Of. nr. 225 din 24 martie 2008);

Legea nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali (M. Of. nr. 912 din 7 octombrie 2004);

Legea nr. 554/2004 a contenciosului administrativ (M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004);

Legea nr. 571/2004 privind protecţia personalului din autorităţile publice, instituţiile publice şi din alte unităţi care semnalează încălcări ale legii (M. Of. nr. 1214 din 17 decembrie 2004);

Legea nr. 7/2006 privind statutul funcţionarului public parlamentar, republicată (M. Of. nr. 345 din 25 mai 2009);

Legea nr. 155/2010 a poliției locale, republicată (M. Of. nr. 339 din 8 mai 2014);

O.U.G. nr. 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public (M. Of. nr. 484 din 30 iunie 2008), aprobată, cu modificări şi completări, prin Legea nr. 135/2009 (M. Of. nr. 294 din 6 mai 2009);

H.G. nr. 432/2004 privind dosarul profesional al funcționarilor publici (M. Of. nr. 341 din 19 aprilie 2004);

H.G. nr. 1000/2006 privind organizarea şi funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor publici, republicată (M. Of. nr. 620 din 2 septembrie 2010);

H.G. nr. 832/2007 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea şi desfăşurarea programului de formare specializată pentru ocuparea unei funcții publice corespunzătoare categoriei înalților funcționari publici (M. Of. nr. 531 din 6 august 2007);

H.G. nr. 1344/2007 privind normele de organizare şi funcționare a comisiilor de disciplină (M. Of. nr. 768 din 13 noiembrie 2007);

H.G. nr. 611/2008 pentru aprobarea normelor privind organizarea şi dezvoltarea carierei funcționarilor publici (M. Of. nr. 530 din 14 iulie 2008);

H.G. nr. 553/2009 privind stabilirea unor măsuri cu privire la evidența funcțiilor publice şi a funcționarilor publici (M. Of. nr. 324 din 15 mai 2009);

H.G. nr. 78/2011 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 92/2008 privind statutul funcționarului public denumit manager public (M. Of. nr. 186 din 17 martie 2011).

IV. Jurisprudență

Înalta Curte de Casație şi Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, Decizia nr. 26/2014, M. Of. nr. 24 din 13 ianuarie 2015;

Înalta Curte de Casație şi Justiție, Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept în materie penală, Decizia nr. 19/2015, M. Of. nr. 590 din 5 august 2015;

Curtea Constituțională, Decizia nr. 2/2014, M. Of. nr. 71 din 29 ianuarie 2014.

V. Site-uri utile

www.juridice.ro.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Drept financiar. Note de curs

conform noului Cod fiscal și noului Cod de procedură fiscală

Ioana Maria Costea

ISBN 978-606-27-0554-1
55 lei, 400 p.

Intrarea în vigoare, la 1 ianuarie 2016, a noului Cod fiscal și a noului Cod de procedură fiscală reprezintă o reformă foarte importantă pentru Statul român, ca și pentru întreaga societate românească. În primul rând pentru că aceste coduri modifică și restructurează în bună măsură sarcinile fiscale ale contribuabililor, dar și pentru că ele reașează pe baze noi relațiile dintre stat și cetățean. Odată cu noile coduri se schimbă și întregul ansamblu normativ subsecvent – norme metodologice, instrucțiuni și proceduri de aplicare, documente și formulare financiar-contabile. Referindu-se la Codul fiscal și normele metodologice, într-o recentă intervenție televizată, ministrul finanțelor remarca plastic că avem de a face cu „niște animale foarte mari, sunt niște legi foarte ample", care nu sunt nici simplu de înțeles și nici ușor de aplicat. E adevărat, pentru majoritatea oamenilor, lectura Codului fiscal și a Codului de procedură fiscală nu a fost niciodată una plăcută. După studierea acestei cărți, va fi, însă, o lectură mult mai ușoară.

Cursul dnei Ioana Maria Costea este una dintre primele lucrări de specialitate elaborate după intrarea în vigoare a noilor coduri și este gândit ca o introducere în disciplina Dreptului financiar, care prezintă într-o manieră limpede, accesibilă chiar și cititorilor fără studii de specialitate, noțiuni fundamentale și elemente cheie pentru înțelegerea regulilor și a mecanismelor fiscalității.

Prima parte este dedicată instituțiilor de bază ale dreptului financiar public – raportul de drept financiar, autoritățile competente, sistemul bugetar, procedurile de elaborare, aprobare și execuție a bugetelor publice. Dar, părțile care vor suscita, cu siguranță, cel mai mare interes sunt cele care tratează obligațiile fiscale ale persoanelor fizice și juridice, procedurile de stabilire, evidențiere și stingere ale obligațiilor fiscale, precum și modalitățile de contestare a actelor emise de organele fiscale. Veți vedea cum mecanisme și concepte dificile, aparent inaccesibile, pot fi explicate clar și succint, prin coroborarea și interpretarea sistematizată a dispozițiilor legale incidente și prin numeroase exemple practice extrase din spețe reale, soluționate recent de instanțele naționale și europene.

Ne place sau nu, cei mai mulți dintre noi suntem aproape zilnic parte în raporturi juridice de drept fiscal. De aceea, este foarte important să înțelegem cât mai bine regimul aplicabil impozitelor, taxelor și contribuțiilor pe care noi, cetățenii, le datorăm statului pentru serviciile publice pe care ni le oferă, respectiv, pe proprietățile sau veniturile noastre ori prin bunurile pe care le achiziționam sau le consumăm.

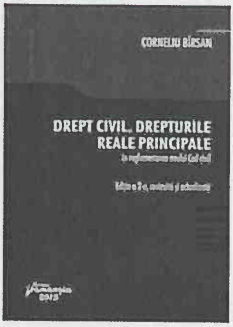
UNIVERSITY LIBRARY

Drept civil. Drepturile reale principale

în reglementarea noului Cod civil

ediția a 2-a, revizuită și actualizată

Corneliu Bîrsan



ISBN 978-606-27-0212-0
76,10 lei, 504 p.

Sub semnătura bine cunoscută a Profesorului Corneliu Bîrsan, lucrarea de față analizează în detaliu regimul juridic al bunurilor, reglementat de Cartea a III-a din noul Cod civil.

În succesiunea indicată de Codul civil, sunt tratate toate aspectele importante privind drepturile reale: noțiune și clasificare, delimitarea față de drepturile de creanță, dobândirea drepturilor reale, regimul juridic al proprietății private și cel al proprietății publice, modalitățile juridice și apărarea dreptului de proprietate, superficia, uzufructul, uzul și abitația, servituțile, posesia și publicitatea drepturilor reale.

Pentru a sublinia continuitatea, dar și pentru a sesiza mai ușor elementele de noutate, prezentarea tuturor instituțiilor este realizată prin compararea dispozițiilor anterioare cu cele ale noului cod, iar comentariile și opiniile autorului sunt însoțite de numeroase trimiteri la literatura de specialitate și la soluții din jurisprudența națională și a Curții Europene a Drepturilor Omului.

Această a 2-a ediție a fost revizuită și actualizată la nivelul anului 2015, fiind avute în vedere ultimele modificări ale legislației speciale menționate în cuprinsul cursului, precum și doctrina și soluțiile recente din practica judiciară.

BCU "LUCIAN BLAGA" UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2016/9692

To Li

DREPT ADMINISTRATIV. PARTEA GENERALĂ

Curs universitar

Cursul de față își propune să vină în întâmpinarea studenților începători, aflați la un prim impact cu meandrele dreptului, în general, și ale dreptului administrativ, în particular.
Având în vedere că lucrarea se adresează studenților de la specializarea Drept ori Administrație publică din anii I sau II (fără a exclude însă o eventuală utilitate a ei și pentru practicienii interesați de domeniu în sine și, în mod special, de mutațiile legislative de ultimă oră în materia dreptului administrativ), autoarea a încercat să realizeze o trecere în revistă a celor mai importante aspecte legate de structura administrației publice, funcționarea acesteia, modul de utilizare și de gestionare a resurselor sale, organizarea serviciilor publice, funcțiile și funcționarii publici și, bineînțeles, tradiționalele probleme legate de structura normei de drept administrativ, raporturile tipice de drept administrativ sau izvoarele scrise ori nescrise specifice, ceea ce a determinat utilizarea în titlu a sintagmei „partea generală".
Structurat în 12 teme – tratate într-un limbaj accesibil în primul rând celor aflați încă pe băncile facultăților –, cursul surprinde aspecte de ordin istoric, evolutiv în privința fiecărei autorități sau instituții în parte (Președinte, Guvern, prefect, consilii locale și județene, primari), cât și a administrației în ansamblul său (de exemplu, organizarea administrativ-teritorială a României de-a lungul timpului). Totodată, sunt abordate și chestiuni considerate ca fiind relevante în materie de drept comparat sau drept românesc, ținând cont de toate modificările legislative în domeniu.
În cuprinsul cărții se fac referiri și la aspecte de ordin practic, în cadrul textului sau în notele de subsol, prezentarea teoretică fiind însoțită și de scurte trimiteri la tumultoasa activitate recentă de la nivel parlamentar sau guvernamental ori a autorităților administrației publice locale.

Preț: 70 lei
ISBN 978-606-27-0527-5
9 786062 705275

reduceri de până la 30%
pentru comenzi on line
www.hamangiu.ro

BCU IAȘI